

Reactie college op “Rapportage audit project herinrichting Herenweg – Gageldijk”

Inleiding

Het vervangen van het riool en de herinrichting van de Herenweg-Gageldijk zijn zowel in tijd als financieel strek uit de pas gelopen ten opzichte van de oorspronkelijke raming. Mede naar aanleiding van vragen uit de gemeenteraad heeft ons college besloten te onderzoeken welke lessen we kunnen trekken uit het verloop van dit project. Het onderzoek is in opdracht van ons college intern uitgevoerd door team Audit.

De volgende onderzoeksvragen zijn gesteld:

1. Hoe is de projectstrategie en -sturing verlopen?
2. Hoe is de projectbeheersing verlopen?
 - a. in tijd, geld en kwaliteit
 - b. in organisatie en informatie
 - c. gelet op de beheersing van projectrisico's
3. Hoe is het aanbestedingsproces verlopen?
4. Welke leerpunten zijn uit het verloop van dit project te trekken?

De leerpunten die uit deze audit voortkomen kunnen niet los worden gezien van de doorontwikkeling van de gehele organisatie: “Van goed naar beter”. Daarvoor zijn zeven ontwikkelrichtingen benoemd die allemaal relevant zijn.

In dit kader moeten met name worden genoemd:

- de doorontwikkeling van het projectmatig en programmatisch werken;
- de doorontwikkeling van inkoop, aanbesteding en contractmanagement.

Daarmee plaatsen we de leerpunten uit de audit nadrukkelijk in de context van de gehele organisatieontwikkeling.

Hierna zullen wij per onderzoeksvraag de conclusies kort samenvatten en daarop onze reactie geven. Daarnaast geven we een reactie op de leerpunten zoals die in de rapportage zijn opgenomen.

1. Hoe is de projectstrategie en -sturing verlopen?

Conclusie projectstrategie:

Uit de rapportage blijkt dat de projectstrategie – de wijze waarop de projectdoelstellingen worden bereikt - onvoldoende was. Er was geen heldere projectopdracht, de aanleiding en urgentie voor het project zijn onvoldoende benoemd, er was geen startnotitie en/of plan van aanpak met doelstellingen opgesteld en de scope was niet helder geformuleerd.

Reactie college:

Met ondersteuning van een extern bureau zal het projectmatig en programmatisch werken professioneler worden ingericht. Organisatie breed zijn projecten geïnventariseerd en geprioriteerd en is nagedacht over een eenduidige manier van werken. Ook is geïnvesteerd in de ondersteuning van projectleiders door het aanstellen van projectondersteuners en een projectplanner. De gesprekken met projectleiders hebben bij iedereen het bewustzijn vergroot dat we nog meer moeten investeren in het professionaliseren van projectmatig en programmatisch werken. Daarbij moeten we wel steeds de maat van onze gemeente in het oog houden. Daarom hebben wij opdracht gegeven om een “Plan van aanpak projectmatig en programmatisch werken” op te stellen. Dit plan van aanpak moet er voor zorgen dat binnen een jaar sprake is van een eenduidige, professionele aanpak van grote projecten in onze gemeente. Het plan van aanpak voorziet in het oplossen van een groot aantal knelpunten dat naar aanleiding van de audit en gesprekken met de projectleiders op tafel is gekomen. Wij zullen het plan van aanpak ter bespreking aanbieden aan de auditcommissie. De auditcommissie is naar ons oordeel het juiste gremium om dit onderwerp te bespreken.

Bij de kadernota 2022 zullen wij inzicht geven in de middelen (fte's en euro's) die voor de uitvoering van de maatregelen noodzakelijk zijn.

Conclusie projectsturing:

De projectsturing – de wijze waarop de richting van het project wordt bepaald – was over de gehele linie onvoldoende dan wel kwetsbaar. De mandaatregeling en budgethoudersregeling zijn niet meer actueel en onduidelijk en de gemeente kent geen generieke werkwijze voor projectmanagement. Ook was de projectorganisatie onvoldoende omschreven.

Het bestuurlijk opdrachtgeverschap is altijd geformaliseerd, voor bestuurlijk relevante projecten wordt expliciet afgesproken wie portefeuillehouder is. Wel was in het project Herenweg-Gageldijk sprake van

grotere kwetsbaarheid door de vele bestuurlijke wisselingen. Die kwetsbaarheid gold ook voor de ambtelijke aansturing: zowel teammanager als projectleider zijn meerdere keren gewisseld. Ook is in het projectplan niet aantoonbaar geformaliseerd wie ambtelijk opdrachtgever was en waren rollen en verantwoordelijkheden van de programmamanager en de teammanager onduidelijk.

Reactie college:

Specifiek voor dit project geldt dat de vele wisselingen van bestuurders en ambtelijke ondersteuning een rol hebben gespeeld in het verloop van dit project. Overdrachtsdocumenten zijn in complexe processen onvermijdelijk en kwetsbare momenten in het proces. Dit versterkt de noodzaak om zorg te dragen voor een goede projectadministratie zodat zowel bestuurlijk als ambtelijk sprake kan zijn van een goede overdracht bij een eventuele wisseling van de wacht.

Meer in algemene zin is in het kader van de doorontwikkeling van de ambtelijke organisatie “Van goed naar beter” al vastgesteld dat het organisatie- en besturingsmodel sterk verbeterd moet worden.

Daaraan wordt op dit moment al volop gewerkt door het versterken van het management (teammanagers en directie) en het versterken van de bedrijfsvoering zoals het actualiseren van de mandaatregeling en de budgethoudersregeling. Daarnaast zal, binnen een nog te bepalen projectmanagementmethode, in ieder projectplan van een groot project in het definitief ontwerp (DO) expliciet aandacht worden besteed aan de GROKIT-aspecten: Geld, Risico's, Organisatie, Kwaliteit, Informatie en Tijd zodat vanaf het begin duidelijk is wat nodig is om het project succesvol te laten zijn.

2. Hoe is de projectbeheersing verlopen?

a. in tijd, geld en kwaliteit

b. in organisatie en informatie

c. gelet op de beheersing van projectrisico's

Conclusie projectbeheersing in tijd, geld en kwaliteit:

Er was geen sprake van een duidelijke fasering van het project, het project is vanwege de technische complexiteit ook meerdere keren in tijd verschoven.

Vanwege de dynamiek en complexiteit is de begroting meerder keren aangepast. Over de overschrijdingen is de raad steeds tijdig geïnformeerd, in de jaren 2016 tot en met 2019 is dan ook sprake geweest van begrotingsrechtmatigheid. Wel valt op dat in 2019 het vervangingskrediet “KPG water en riolering 2018” en een deel van het “KPG krediet openbaar groen 2018” gelabeld zijn aan het project Herenweg-Gageldijk. Zo'n KPG-krediet is oorspronkelijk bedoeld voor vervangingen die niet gekoppeld zijn aan grote projecten.

Over de kwaliteit is de conclusie dat deze onvoldoende was. De uitgangspunten van het project zijn niet geverifieerd en gevalideerd en het ontwerp voldeed niet aan de uitgangspunten en projectdoelstellingen.

Reactie college:

Indien was gewerkt volgens de systematiek: initiatieffase, voorlopig ontwerp (VO) en definitief ontwerp (DO) was de beheersing in tijd, geld en kwaliteit aanzienlijk beter geweest. Dit benadrukt nog eens de noodzaak om bij grote projecten altijd volgens een eenduidige systematiek te werken. Bij alle volgende grote projecten zullen wij daarop toezien.

Ook in de toekomst zullen wij de raad tijdig informeren over budgettaire wijzigingen. In de systematiek van beheer, onderhoud en vervangingen moet een eenduidige lijn worden bepaald zodat de raad weet waarvoor hij welke middelen beschikbaar heeft gesteld.

In de zoektocht naar dekking van de hogere kosten bij het project Herenweg-Gageldijk was het inzetten van KPG-kredieten uitlegbaar.

Conclusie projectbeheersing in organisatie en informatie:

Het project Herenweg-Gageldijk heeft geen projectadministratie en verslagen van ambtelijk overleg over de voortgang en formele fase-documenten en voortgangsrapportages zijn in het dossier niet aangetroffen.

Wat betreft de informatie kan worden opgemerkt dat de raad in 2019 tijdig is geïnformeerd over de overschrijding van het krediet. Over de voortgang is de raad vanaf 2019 via regelmatige raadsinformatiebrieven geïnformeerd.

Reactie college:

De projectadministratie van grote projecten is niet op orde en moet worden verbeterd. De oorzaak daarvoor ligt voor een belangrijk deel in de beperkte samenstelling van het projectteam – vaak alleen een projectleider en overall de beperkte vakinhoudelijke capaciteit. Voor alle projecten willen we toewerken naar een eenduidige projectadministratie. Er zijn inmiddels drie projectassistenten en een projectplanner aangetrokken ter ondersteuning van de projectleiders. Door deze professionalisering zullen de uitvoeringskosten toenemen. Daarnaast is het van belang te sturen op een kwalitatief goed

uitvoerbaar aantal projecten dat is afgestemd op de mogelijkheden van de ambtelijke organisatie. Bij projecten gaat het immers niet alleen over een projectleider en een project-assistent maar ook over de inzet van diverse disciplines die bij de uitvoering van een project betrokken zijn. Denk daarbij onder andere aan een planoloog, een jurist, een verkeersdeskundige en een financieel specialist. De informatie aan de raad over de voortgang van projecten is over het algemeen op orde en vindt in de regel op een adequate manier plaats via raadsinformatiebrieven. Die aanpak zullen wij voortzetten. Ook zullen wij de raad via de reguliere P&C-cyclus een overzicht aanreiken van projecten die in desbetreffend begrotingsjaar zullen worden uitgevoerd.

Conclusie projectbeheersing gelet op de beheersing van projectrisico's:

Tot 2020 zijn de risico's in het project Herenweg-Gageldijk niet vastgelegd in een risicodossier. In 2020 is voor het eerst een voortgangsrapportage opgesteld waarin de risico's zijn benoemd. In het raadsvoorstel van januari 2020 is in het aanvullend krediet ook rekening gehouden met een bedrag voor deze risico's.

Reactie college:

Op basis van een vastgesteld definitief ontwerp (DO) is het mogelijk tijdig risico's te onderkennen. Dat laat onverlet dat zich in een groot project altijd ontwikkelingen kunnen voordoen die vooraf niet hadden kunnen worden voorzien. Daarom is het belangrijk vooraf een zo reëel mogelijke post 'onvoorzien' te ramen.

3. Hoe is het aanbestedingsproces verlopen?

Conclusie aanbestedingsproces:

Er is geen realistisch bestek opgesteld omdat de uitgangspunten niet overeen bleken te komen met de feitelijke situatie in het veld. Ook is geen risicoanalyse aangetroffen en is geen herzieningsclausule opgenomen in de aanbestedingsdocumenten.

Het oorspronkelijke contract van 4,5 miljoen ligt onder de Europese aanbestedingsgrens. Meerdere inschrijvers noemen risico's in de inschrijving maar in het dossier is geen beoordeling opgenomen van de inschatting van de technische en financiële impact van deze risico's.

Daarmee kan niet worden aangetoond dat het juiste bestek in de markt is gezet en of bij de nadere financiële doorrekening de Europese drempels zouden zijn overschreden.

De herziene inschrijfstaat van 6 miljoen ligt boven de Europese aanbestedingsgrens. Achteraf is extern juridisch advies gevraagd over de mogelijke juridische toelaatbaarheid. Uit dat advies blijkt dat de opdracht mogelijk kan worden gerechtvaardigd op basis van de uitzonderingsgronden "noodzakelijke aanvulling" of "wijziging door onvoorzienne omstandigheden". De mogelijkheid bestaat dat een diepgaander beoordeling van de technisch inhoudelijke kant van het project – die geen onderdeel uitmaakt van het onderzoek – tot een andere conclusie kan leiden over de juridische toelaatbaarheid van de wijziging van de opdracht.

Overigens moet een wijziging van de opdracht altijd worden aangekondigd via Tendersnet. Dat is niet gebeurd.

Reactie college:

Het is van belang dat bij grote projecten op basis van een definitief ontwerp (DO) een realistisch bestek wordt opgesteld dat ook integraal wordt getoetst en waarbij inzicht wordt gegeven in mogelijke risico's. Op die manier kunnen overschrijdingen zoveel mogelijk worden voorkomen. Dat biedt geen garantie: denk aan het project "Kockengen waterproof" waar zich, ondanks een gedegen voorbereiding, tijdens de uitvoering onvoorzienne situaties voordoen. Ook het project herenweg-Gageldijk was technisch zeer complex is heeft tot herhaalde bijstellingen geleid. De civieltechnische kant van het project maakte geen onderdeel uit van het onderzoek.

Op het gebied van inkoop en aanbesteding wordt vanaf 2020 gemeentebreed gewerkt aan verbetering. In 2020 is al uitvoerig geïnventariseerd waar verbeteringen nodig zijn. In het kader "Van goed naar beter" zijn inkoop, aanbesteding en contractmanagement benoemd als voorbeeld waar verdere doorontwikkeling noodzakelijk is. De ambitie is om verder te professionaliseren naar een hoger volwassenheidsniveau. Om dit alles in goede banen te leiden is een projectopdracht opgesteld en een projectleider aangesteld om alle noodzakelijke verbeteringen door te voeren. Wij zullen deze projectopdracht ter bespreking aanbieden aan de auditcommissie. Wij vinden de auditcommissie het juiste gremium om de projectopdracht op inhoud te bespreken.

4. Welke leerpunten zijn uit het verloop van dit project te trekken?

Reactie college:

Zoals in het begin gememoreerd zijn in het kader van de doorontwikkeling van de organisatie “Van goed naar beter” zeven ontwikkelrichtingen benoemd. Eind 2020 zijn deze ontwikkelrichtingen door ons college vastgesteld en is de uitvoering gestart.

Heel specifiek moeten in het kader van de audit Herenweg-Gageldijk worden genoemd:

- de doorontwikkeling van het projectmatig en programmatisch werken;
- de doorontwikkeling van inkoop, aanbesteding en contractmanagement.

Voor de doorontwikkeling van het projectmatig en programmatisch werken is, met de directie als opdrachtgever, een werkgroep projectmatig werken ingesteld en een “Plan van aanpak projectmatig en programmatisch werken” opgesteld. Onder aansturing van de werkgroep en met het plan van aanpak zullen nog dit jaar verbeteringen worden aangebracht in de projectstrategie, de projectsturing en de projectbeheersing. Binnen een jaar moet sprake zijn van een eenduidige werkwijze bij grote projecten.

Voor de doorontwikkeling van inkoop, aanbesteding en contractmanagement is een projectleider aangesteld die de opdracht heeft om het inkoop- en aanbestedingsproces versneld te professionaliseren. De beschrijving van het inkoopproces, het verstevigen en uitbouwen van de functies contractmanagement en het ophogen van het aantal fte bij het inkoopbureau zijn inmiddels tastbare resultaten.

De “onvoldoende” score (eindrapportage AO/IC 2020 financiële rechtmatigheidscontroles) moet eind 2022 significant verbeterd zijn.

Resumé te ondernemen acties.

Actie	Beoogd resultaat	Deadline
1. Inschakelen extern bureau	Professionaliseren projectmatig werken	Eind 2021 tot eind 2022
2. Opstellen plan van aanpak	Agenda professionalisering	November 2021
3. Bepalen gemeentebrede projectmanagementmethode	Eenduidige manier van werken / overdraagbaarheid project	1 ^e kwartaal 2022
4. Bepalen instrumenten voor projectbeheersing	Kwaliteit projectbeheersing omhoog	1 ^e kwartaal 2022
5. Versterken ondersteuning projectleiders	Professionele inrichting projectteams afgestemd op de schaal van Stichtse Vecht	Via kadernota 2023
6. Jaarlijks projectenoverzicht	Inzicht voor raad, college en organisatie in projecten die in desbetreffend jaar worden uitgevoerd	Via reguliere P&C-cyclus
7. Doorontwikkeling inkoop, aanbesteding en contractmanagement	Significante verbetering op processen inkoop, aanbesteding en contractmanagement	Eind 2022
8. Inzicht in kosten professionalisering projectmatig werken	Professionalisering duurzaam borgen in organisatie	Via kadernota 2023