

Rekenkameronderzoek Bouw Gemeentehuis Oldambt

18 augustus 2023

Rekenkamercommissie Oldambt:

Elias de Haan

Thijs de Zee

Claudia Heijnen

Onderzoekers Unravelling:

- Martijn Mussche
- Rubin ten Broeke

Inhoudsopgave

Afkortingen en begrippenlijst	3
1. Inleiding.....	4
1.1 Achtergrond	4
1.2 Centrale vraag, deelvragen en normenkader	4
1.3 Afbakening	4
1.4 Onderzoeksmethodiek.....	5
1.5 Leeswijzer.....	5
2. Beleid en aansturing.....	6
2.1 Visie, strategie en kaderstelling	6
2.2 Kritische tegenmacht	11
3. Organisatie en uitvoering.....	14
3.1 Projectmanagementstructuur.....	14
3.2 Risicomanagement.....	17
3.3 De projectplannen, de planning en aanpassingen daarin.....	20
3.4 Geleerde lessen	29
Bijlage 1. Normenkader	33
Bijlage 2. Geraadpleegde personen.....	34

Afkortingen en begrippenlijst

Begrip en afkorting	Uitleg
Activiteit Gerelateerd Werken (AGW)	Bij Activiteit Gerelateerd Werken (AGW) hebben werknemers geen vaste werkplek. In plaats daarvan zoeken zij een werkplek die aansluit bij de werkzaamheden die zij op dat moment willen uitvoeren.
Beheersmaatregelen	Beheersmaatregelen zijn activiteiten die als doel hebben om risico's in te perken.
Bestekraming	De begroting van uit te voeren (bouw)werk.
Definitief Ontwerp (DO)	In het Definitief Ontwerp (DO) wordt het Voorlopig Ontwerp verder uitgewerkt. Het DO moet voldoen aan de ruimtelijke uitgangspunten.
Mijlpalenplan(ning)	Een mijlpalenplan(ning) is een techniek in het projectmanagement waarbij een project wordt opgedeeld in verschillende fasen ('mijlpalen') met elk een duidelijk omschreven doel. Elke mijlpaal is een belangrijke prestatie waarmee de voortgang van het project kan worden bepaald.
Poort van Winschoten (PvW)	De Poort van Winschoten (PvW) is een gebiedsontwikkeling van de Liefkenshoek en het gebied rondom het bestaande gemeentehuis waarbij invulling wordt gegeven aan een aantal ambities van de gemeente, onder andere de realisatie van een nieuw gemeentehuis.
Programma van Eisen (PvE)	Het Programma van Eisen (PvE) is een verzameling van eisen en wensen van (in dit geval) de gemeente ten aanzien van het nieuwe gemeentehuis. Het onderdeel 'eisen' zijn criteria van de gemeente waaraan moet worden voldaan. 'Wensen' zijn criteria waarvan verwacht kan worden dat er zoveel mogelijk aan wordt voldoen.
Schetsontwerp (SO)	Een schetsontwerp (SO) is de eerste tekening van het bouwwerk door de architect. De schetsontwerpfase gaat vooraf aan de voorlopig ontwerpfase.
Stichting Maatschappelijk Vastgoed (SMV)	Stichting Maatschappelijk Vastgoed (SMV) is een zelfstandige en onafhankelijke instelling dat integrale huisvesting ontwikkelt, financiert en exploiteert.
Technisch Ontwerp (TO)	Bij het Technisch Ontwerp (TO) wordt het definitief ontwerp technisch verder uitgewerkt ten behoeve van de vergunningaanvraag, verplichte berekeningen en offertes van aannemers.
Traditionele aanbesteding (zonder bouwteam)	Bij een traditionele aanbesteding (zonder bouwteam) doen partijen op basis van bestek – een omschrijving van uit te voeren werk – voor een vaste prijs een aanbidding.
Vereniging van eigenaren (VVE)	Vereniging van eigenaren van het pand van de Hema en de voormalige Kijkshop. Dit pand is gezamenlijk eigendom van (de franchisenemer van) de HEMA en de gemeente Oldambt.
Voorlopig Ontwerp (VO)	Het voorontwerp (Voorlopig Ontwerp) is de uitwerking van het SO. In het VO geven de ontwerpende partijen aan hoe zij de ontwerpogave van in dit geval het gemeentehuis op hoofdlijnen denken te gaan uitwerken.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De gemeente Oldambt bouwt een nieuw gemeentehuis tussen het oude stadhuis en de bestaande vestiging van HEMA. Er is overleg gaande over de integratie van de plannen. De bestaande kantoorlocatie van de gemeente aan de Johan Modastraat wordt afgebroken.

Voor dit grote project – de ‘Poort van Winschoten’ – stelde de gemeenteraad in 2019 het financiële kader vast en stelde hiervoor € 25 mln. beschikbaar.¹ Dit bedrag is bestemd voor de realisatie van een nieuw gemeentehuis en voor de gebiedsontwikkeling omgeving gemeentehuis en Liefkenshoek. In april 2022 bleek dat de start van de bouw een half jaar vertraagd was.² Meerdere raadsfracties maakten zich zorgen over mogelijk oplopende bouwkosten. Dit leidde op 30 juni 2022 tot een aangenomen motie waarin de raad – via de klankbordgroep – de rekenkamercommissie verzocht om *ex ante* en *ex durante* onderzoek te doen naar de bouw van het nieuwe gemeentehuis. De rekenkamercommissie besprak met de klankbordgroep dat zij het niet als haar taak ziet om een groot project structureel te monitoren. Wel ging de rekenkamercommissie in op de onderliggende vraag van de raad om te onderzoeken in hoeverre de organisatie in control is bij dit grote project.

1.2 Centrale vraag, deelvragen en normenkader

De centrale onderzoeksvraag is als volgt:

‘In hoeverre is de organisatie ‘in control’ bij de bouw van het nieuwe gemeentehuis van Oldambt en welke lessen zijn daaromtrent te trekken voor dit project en eventuele andere grote projecten?’

De onderzoeksvraag is uitgewerkt in de deelvragen met bijbehorende normen (zie bijlage 1).

1.3 Afbakening

Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- het ‘in control’ zijn van de gemeentelijke organisatie bij de bouw van het nieuwe gemeentehuis;
- het projectmanagement zoals de gemeente – of door haar ingehuurd externen – dit invult;
- de leerpunten die hieruit volgen voor dit grote project en voor toekomstige grote projecten.

Het onderzoek richt zich niet op:

- de sturing door de raad of de wijze waarop de raad invulling geeft aan zijn budgetrecht bij de bouw van het gemeentehuis;

¹ Gemeente Oldambt, Raadsbesluit Poort van Winschoten, 24 juni 2019, p. 1.

² [RTV Noord, Half jaar vertraging voor nieuw gemeentehuis in Winschoten, 30 april 2022.](#)

- de invulling van de controlerende rol door de raad;³
- het vaststellen van de mate waarin de bouw van het gemeentehuis binnen de gestelde kaders plaatsvindt.

1.4 Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek begon met een gesprek met de klankbordgroep van de raad en een startgesprek met de ambtelijk opdrachtgever (gemeentesecretaris) en projectleider. Vervolgens voerden de onderzoekers een documentstudie uit naar informatie over beleid(skaders) en uitvoering ten aanzien van de realisatie van het gemeentehuis. Vervolgens gingen de onderzoekers in gesprek met betrokkenen binnen de gemeente en een betrokkene van projectmanagementbureau abcnova (zie bijlage 2). Na afloop van de documentstudie en de interviews vond een analyse plaats van de verzamelde informatie: documenten en interviewverslagen. Dit heeft geleid tot het voorliggende bevindingenrapport.

1.5 Leeswijzer

De onderzoeksvragen (zie bijlage 1) komen achtereenvolgens aan bod in de hoofdstukken 2 en 3 van dit rapport. In hoofdstuk 2 bespreken we de beleidskaders voor de bouw van het gemeentehuis. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de organisatie en uitvoering. De paragrafen in elk hoofdstuk beginnen met een beknopte objectieve weergave van de relevante feiten in de eerste subparagrafen. Elke paragraaf sluit af met een subparagraaf met daarin de analyse van het onderwerp. Deze analyse bevat eerst een opsomming van de bevindingen uit het onderzoek, gevolgd door een onderbouwing. De door de rekenkamer vastgestelde normen vormen daarbij het referentiekader (zie bijlage 1). De conclusies en aanbevelingen volgen in een bestuurlijke nota.

³ Hoewel de focus niet ligt op de controle door de raad, zullen de onderzoekers zich wel een beeld vormen van de kwaliteit van de informatievoorziening richting de raad over dit grote project.

2. Beleid en aansturing

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

- 1) Wat is de kwaliteit van de kaderstelling voor de bouw van het nieuwe gemeentehuis? (paragraaf 2.1)
- 2) In hoeverre is er sprake van kritische tegenmacht bij de beleidsformulering rond het nieuwe gemeentehuis, zowel ambtelijk als bestuurlijk? (paragraaf 2.2)

Deze vragen komen achtereenvolgens aan bod in twee paragrafen. In iedere paragraaf komen eerst de feiten aan bod. Na elke paragraaf volgt een analyse met bevindingen.

2.1 Visie, strategie en kaderstelling

In deze paragraaf geven we een overzicht van de kaderstelling voor de bouw van het nieuwe gemeentehuis. Vervolgens komen we tot een oordeel over de kwaliteit van de kaderstelling.

2.1.1 Overzicht eerdere kaders bouw gemeentehuis (2017)

De raad nam in 2017 twee besluiten die betrekking hadden op de bouw van het gemeentehuis. Deze raadsbesluiten dienden eerder als kaders voor de bouw, maar zijn na een nieuw raadsbesluit van 8 juli 2019 (zie hieronder) niet meer actueel. De raadsbesluiten uit 2017 bieden inzicht in de eerdere kaderstelling. Ook verwijst het college in het raadsbesluit van 2019 naar de eerdere raadsbesluiten uit 2017 en hoe het nieuwe raadsbesluit financieel gezien overeenkomt met de eerdere raadsbesluiten en of er aanpassingen nodig zijn.

Raadsbesluit 25 september 2017⁴

In september 2017 legde het college de raad een viertal varianten voor de uitwerking van de Poort van Winschoten voor, namelijk: Minimaal, Basis, Gedeeltelijke Afronding Stadshart en Complete Afronding Stadshart. Op 25 september 2017 besloot de raad de variant 'Complete Afronding Stadshart' (variant 4) door het college uit te laten werken, en als alternatief de 'Gedeeltelijke Afronding Stadshart' (variant 3).

Complete afronding stadshart (variant 4): Deze variant hield in dat de HEMA gelijkvloers wordt gehuisvest op de begane grond. Daarvoor diende de HEMA de winkelruimte te betrekken waar de Kijkshop was gehuisvest. Op de bovenverdieping zou vervangende kantoorruimte voor het gemeentepersoneel worden gerealiseerd, van waaruit een loopbrug naar het huidige gemeentehuis zou komen. Deze variant was alleen mogelijk indien de eigenaar van Langestraat 1 (HEMA) hiermee akkoord zou gaan.

De raad besloot:

- 1) Om de Poort van Winschoten uit te laten werken conform variant 4, Complete afronding Stadshart;
- 2) Als alternatief variant 3 te laten uitwerken, de Gedeeltelijke Afronding Stadshart;
- 3) De financiële onderbouwing van de Poort van Winschoten in de raadsvergadering van december 2017 te behandelen.

⁴ Gemeente Oldambt, Raadsvoorstel en -besluit inzake Poort van Winschoten, 25 september 2017. Verkregen op 15 juni 2023, van: <https://oldambt.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/d54b0f80-37aa-44ab-a78f-2c95f46d62a2?documentId=4faa7000-0d39-4641-8a68-9f45ee4f032b&agendaItemId=4f310c3a-db97-44aa-9db5-5ba3fed6a877>

Gedeeltelijke afronding stadshart (variant 3): De supermarkt en bibliotheek worden gesloopt en Langestraat 3 wordt bebouwd met een retailbestemming. Om deze bestemming heen zou gemeentelijk grondgebied komen, waar additionele kantoorruimte voor gemeentepersoneel wordt gerealiseerd. In deze variant was gezamenlijke ontwikkeling met de HEMA niet noodzakelijk.

Raadsbesluit 18 december 2017⁵

In het raadsvoorstel waren beide door de raad gekozen varianten nader uitgewerkt, inclusief een financiële onderbouwing per variant.

Op 18 december 2017 besloot de raad het volgende:

- 1) De raad stemt in met het uitwerken van variant 4 van de Poort van Winschoten, Complete Afronding Stadshart, tot een voorlopig ontwerp en begroting indien er een overeenkomst tot herontwikkeling wordt gesloten met de eigenaar van het pand Langestraat 1;
- 2) Mocht de overeenkomst tot herontwikkeling onverhoopt niet worden gesloten op uiterlijk 1 februari 2018, dan zou de raad kiezen voor variant 3 van de Poort van Winschoten: Gedeeltelijke Afronding Stadshart;
- 3) De raad neemt kennis van het onderzoek naar de mogelijkheden voor en de consequenties van het opnemen van de raadzaal in het bouwprogramma van de Poort van Winschoten;
- 4) De raad stelt voor de voorbereiding, ontwikkeling en realisatie van de Poort van Winschoten een voorlopig maximaal krediet ad € 9.180.000,-- ter beschikking. Het netto investeringsbedrag is € 6.990.000,--. Dit is exclusief de kosten van een eventuele raadzaal met fractiekamers. Het definitieve krediet zal afhankelijk zijn van de keuze voor variant 3 of 4 en de verdere uitwerking door een architect en de daarbij behorende besteksraming, rekening houdend met de te verwachten kostenstijging in 2018;
- 5) De raad zal medio 2018 de uitwerking van de definitieve plannen voor de Poort van Winschoten tegemoet zien ter besluitvorming.

2.1.2 Overzicht huidige kaders bouw gemeentehuis

Het college hanteert op het moment van schrijven het raadsbesluit van 8 juli 2019 en het 'Programma van Eisen (PvE) nieuwbouw gemeentehuis Oldambt' als kaders voor de bouw van het gemeentehuis.^{6 7}

Raadsbesluit 8 juli 2019⁸

Voorafgaand aan het raadsbesluit van 8 juli 2019 was de gemeente op zoek naar de precieze invulling van de ontwikkeling van het gemeentehuis. Het college voerde bijvoorbeeld de discussie of het beter zou zijn om de nieuwbouw uit te besteden aan een marktpartij (Stichting Maatschappelijk Vastgoed, SMV). Dit betekende dat de gemeente het gemeentehuis zou gaan huren, hetgeen wellicht voor minder risico's in de nieuwbouw zou kunnen zorgen. Deze 'huurvariant' leidde echter op langere

⁵ Gemeente Oldambt, Raadsvoorstel en -besluit inzake herontwikkeling Poort van Winschoten, 18 december 2017. Verkregen op 15 juni 2023, van: <https://oldambt.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/d7d33ca1-d4d8-487c-b9cf-e986868b8f64?documentId=074be061-0ce8-4162-8e8b-0413101e75f1&agendaItemId=454347d1-3946-41e9-bb07-db6d92128094>

⁶ Gemeente Oldambt, Raadsvoorstel en -besluit inzake de Poort van Winschoten, 8 juli 2019. Verkregen op 15 juni 2023, van: <https://oldambt.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/f3b6768f-62bd-449d-a994-169746a6c927?documentId=8814df5a-64b5-490a-8fd0-fc28b384811e&agendaItemId=404529e7-5eaa-42df-b067-f79427b9e1ef>

⁷ Abcnova, Definitief Programma van Eisen Nieuwbouw Gemeentehuis Oldambt, 20 december 2020.

⁸ Gemeente Oldambt, Raadsvoorstel en -besluit inzake de Poort van Winschoten, 8 juli 2019. Verkregen op 15 juni 2023, van: <https://oldambt.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/f3b6768f-62bd-449d-a994-169746a6c927?documentId=8814df5a-64b5-490a-8fd0-fc28b384811e&agendaItemId=404529e7-5eaa-42df-b067-f79427b9e1ef>

termijn tot hogere maandlasten dan het afsluiten van een geldlening. De leenvariant en het zelf bouwen was voor de gemeente goedkoper, omdat de rente laag stond en het college deze voor langere termijn kon laten vastleggen. Daarom koos het college ervoor om de leenvariant als voorkeursvariant aan de raad voor te leggen).⁹

Het college besprak deze varianten met de raad in verschillende sessies. De input uit deze sessies leidde tot het raadsvoorstel waar de raad op 8 juli 2019 mee heeft ingestemd, namelijk:

- 1) In te stemmen met de gewijzigde inzichten over huisvesting – de kosten van renovatie van de kantoorgebouwen aan de Johan Modestraat zijn hoger dan voorheen werd voorzien – en het in het bouwprogramma opnemen van een raadzaal met fractiekamers, in aansluiting op de in het raadsbesluit van 18 december 2017 genoemde voorkeursvariant Complete Afronding Stadshart (inclusief samenwerking met HEMA).
- 2) Als raad hiervoor een (bruto) krediet beschikbaar te stellen voor de Poort van Winschoten ad € 25.146.000, onder intrekking van het eerder gevoteerde krediet in het raadsbesluit van 18 december 2017.
- 3) In verband met de projectfinanciering op voorhand (een) langlopende geldlening(en) aan te trekken.
- 4) In de (nog op te stellen) begroting voor 2020 rekening te houden met de extra lasten ad € 120.764.
- 5) Een eventueel boekverlies bij verkoop van de huidige locaties (begroot op € 947.000) te zijner tijd te dekken ten laste van de algemene reserve (deze bedroeg op 31 december 2019 ongeveer € 10 mln.).¹⁰
- 6) Aan het college opdracht te geven tot het uitwerken van een stedenbouwkundig en ruimtelijk ontwerp en aanpassing van de financiële verordening en deze ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.

De raad koos hiermee voor de vierde variant ('Complete Afronding Stadshart') waarbij samenwerking met de HEMA noodzakelijk was voor de uitvoering van het plan. De raad koos daarmee conform het voorstel van het college voor de variant 'zelf bouwen'. In het raadsvoorstel stond over de betrokkenheid van de HEMA:

*"De HEMA is een belangrijke partner in dit project (zie ook het raadsvoorstel van 21 november 2017). Met de HEMA zijn mondelinge afspraken gemaakt. Schriftelijke afspraken kunnen pas worden gemaakt na het raadsbesluit. Uiteraard is een uitwerking zonder de HEMA ook mogelijk, maar wij achten die niet meer opportuun gelet op de mondelinge afspraken met de HEMA en de wens om het gehele gebied op te knappen."*¹¹

Een verschil ten opzichte van de eerdere raadsbesluiten uit 2017 was dat het budget voor de Poort van Winschoten hoger lag. De raad stelde in het raadsbesluit van 8 juli 2019 ruim € 25,1 mln. beschikbaar voor de Poort van Winschoten (in het eerdere raadsvoorstel was dit nog maximaal €9,2 mln.). Dit hogere budget kwam vooral door de keuze om in tegenstelling tot het eerdere raadsbesluit grotendeels voor nieuwbouw (inclusief raadzaal) te gaan. Daarnaast kwam het hogere budget door gewijzigde wetgeving met nieuwe eisen over gasloos bouwen en de verplichte energielabels C (per

⁹ Gemeente Oldambt, Interview voormalige en huidige ambtelijk opdrachtgever, 25 april 2023.

¹⁰ Gemeente Oldambt, Jaarverslag en jaarrekening 2019, 12 mei 2020, p. 131.

¹¹ Gemeente Oldambt, Raadsvoorstel en -besluit inzake de Poort van Winschoten, 8 juli 2019, p. 10. Verkregen op 15 juni 2023, van: <https://oldambt.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/f3b6768f-62bd-449d-a994-169746a6c927?documentId=8814df5a-64b5-490a-8fd0-fc28b384811e&agendatempelId=404529e7-5eaa-42df-b067-f79427b9e1ef>

1 januari 2023) en A (per 1 januari 2030) voor kantoorgebouwen en vanwege een forse stijging van de bouwkosten.

Ook is in het raadsbesluit van 2019 een raadzaal opgenomen op de eerste verdieping boven de HEMA in plaats van gemeentekantoren (zoals eerder het plan was in het raadsbesluit van 25 september 2017).

Programma van Eisen (PvE) 2020

Het PvE vormt samen met het raadsbesluit van 8 juli 2019 het kader voor de bouw van het gemeentehuis. In het PvE staan de ruimtelijke, functionele en technische eisen die de stuurgroep aan het nieuwe gemeentehuis stelt. De stuurgroep bestaat op dit moment uit het hele college, de ambtelijk opdrachtgever en de programmanager en -secretaris (zie ook paragraaf 3.1.2). De input voor het PvE kwam voort uit de uitgangspunten vanuit de organisatie (directie, MT, medewerkers) en vanuit de projectorganisatie (stuurgroep, projectteam, deelprojectgroepen) en werkgroepen (o.a. werkgroep raad). Het PvE maakte duidelijk dat de gemeente wil dat de nieuwe huisvesting 'transparant, uitnodigend en efficiënt' is. Voor de gemeente moest het gebouw '[...] *qua volume en compositie een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de stad Winschoten.*'¹²

In het PvE was de visie op de huisvesting van de gemeente als volgt samengevat:

*'Het wordt een gebouw waarin plaats is voor verschillende publieke functies en activiteiten. Het gemeentehuis is bedoeld voor de bewoners en bezoekers van Oldambt/Winschoten. Het nieuwe gemeentehuis is herkenbaar als het gemeentehuis. Ze [sic] straalt de identiteit en ambitie van Oldambt en de gemeentelijke organisatie uit. Het gemeentehuis toont haar [sic] bestuurlijke en democratische rol. De bezoekers van het gemeentehuis staan centraal in de visie op huisvesting van de gemeente Oldambt.'*¹³

Het PvE vermeldt verder als een van de uitgangspunten: *'De raadszaal wordt onderdeel van de nieuwbouw en wordt bij voorkeur op de begane grond gesitueerd en bij voorkeur nabij de ontvangsthal vanwege de bereikbaarheid voor bezoekers en efficiency.'*¹⁴

Het PvE beschrijft dat de gemeente de toevoeging van 12 tot 15 appartementen boven de HEMA onderzoekt. De realisatie van appartementen was echter geen uitgangspunt in het PvE en werd daarin ook niet verder uitgewerkt.

Ook opgenomen in het PvE, is een visie op Activiteit Gerelateerd Werken (AGW). Dit betekent dat werknemers niet langer een vaste werkplek hebben, maar een werkplek moeten zoeken die aansluit bij de werkzaamheden die ze op een bepaald moment moeten uitvoeren. Het PvE gaat uit van een flexfactor van 0,7 per medewerker (240 werkplekken voor 345 medewerkers).

Opdracht voor de projectorganisatie is het PvE uit te voeren en te vertalen naar een ontwerp. Eén van de uitgangspunten in het PvE is het streven naar een energieneutraal gebouw.^{15 16}

¹² Abcnova, Definitief Programma van Eisen nieuwbouw gemeentehuis Oldambt, 20 december 2020, p. 7.

¹³ Abcnova, Definitief Programma van Eisen nieuwbouw gemeentehuis Oldambt, 20 december 2020, p. 7.

¹⁴ Abcnova, Definitief Programma van Eisen nieuwbouw gemeentehuis Oldambt, 20 december 2020, p. 14.

¹⁵ Gemeente Oldambt, Interview voormalige en huidige ambtelijk opdrachtgever, 25 april 2023.

¹⁶ Abcnova, Interview deelprojectleider bouw, 3 mei 2023.

Ambitiedocument centrum Oldambt

Er is een ambitiedocument dat zich richt op het versterken van het centrum van Oldambt. De raad heeft het ambitiedocument op 26 oktober 2022 vastgesteld als ontwikkelrichting voor het centrum van Oldambt voor de komende tien jaar.¹⁷ De Poort van Winschoten – waaronder de bouw van het nieuwe gemeentehuis – is een van de projecten waarmee de gemeente de Zuidpool (een van de vier gebieden van het centrum) wil versterken. Hierover staat in het ambitiedocument:

‘Met de komst van het nieuwe gemeentehuis ontstaat een stevige kwaliteitsimpuls voor de Zuidpool. Hieronder verstaan we het gebied Burgemeester Schönfeldplein-Israëlplein-Liefkenshoek. Met de komst van het nieuwe gemeentehuis wordt ook de openbare ruimte in de directe omgeving aangepakt.’¹⁸

2.1.3 Grondaankoop

De gemeente deed in de periode 2016-2017 een aantal strategische grondaankopen in het gebied naast het nieuwe gemeentehuis: gebied en gebouwen Kijkshop, de oude supermarkt en het terrein ernaast. Deze grond kwam vrij in verband met een faillissement. De gemeente besloot deze grond en de gebouwen aan te kopen met het idee dat daar het nieuwe gemeentehuis zou kunnen komen. De aankoop van deze grond en de gebouwen was het startpunt om een exploitatie te maken. Het college legde vervolgens aan de raad voor of op deze locatie het nieuwe gemeentehuis kon komen (middels het raadsvoorstel van 25 september 2017), waar de raad mee instemde.

2.1.4 Analyse

De analyse van bovenstaande informatie leidt tot de bevindingen opgenomen in het volgende kader. Een nadere toelichting volgt onder het kader.

Bevindingen

- De gemeente heeft met de aankoop van gronden en gebouwen naast het huidige gemeentehuis in een vroeg stadium een strategisch verstandige zet gedaan met het oog op de bouw van het nieuwe gemeentehuis.
- Er zijn kaders voor de bouw van het gemeentehuis: het raadsbesluit van 8 juli 2019 en het Programma van Eisen zijn richtinggevend.
- Het was duidelijk dat de HEMA een belangrijke partner van de gemeente is. Dit staat ook zo benoemd in het richtinggevende raadsbesluit (8 juli 2019). Het richtinggevende raadsbesluit was echter niet specifiek ten aanzien van de uitgangspunten en randvoorwaarden ten aanzien van de betrokkenheid van de HEMA.
- Er is een tussentijdse wijziging geweest in de uitvoering ten opzichte van het richtinggevende raadsbesluit. In het raadsbesluit stond dat op de eerste verdieping kantoorruimte zou komen. Dit is veranderd in appartementen (wel aan de raad gepresenteerd, maar geen nieuw raadsbesluit). Inmiddels is dit weer terug veranderd naar kantoorruimte.

¹⁷ Gemeente Oldambt, Raadsbesluit Ambitiedocument Centrum Oldambt, 26 oktober 2022, p. 1.

¹⁸ Gemeente Oldambt, Centrum Oldambt Ambitiedocument, 26 oktober 2022, p. 28.

In de periode 2016-2017 heeft de gemeente gronden en gebouwen aangekocht naast het bestaande gemeentehuis: de voormalige Mestemakerslocatie, de leegstaande supermarkt en de leegstaande bibliotheek.¹⁹ Dit kwam ten goede aan de mogelijkheid van nieuwbouw van het gemeentehuis omdat de gemeente daarmee eigenaar werd van het hele gebied ten behoeve van de realisatie van het gemeentehuis (met uitzondering van de HEMA). De gemeente creëerde daarmee voor zichzelf doorzettingsmacht om zonder tussenkomst van andere (derde) partijen (met uitzondering van de HEMA) stappen te zetten in de ontwikkeling van het nieuwe gemeentehuis in dit gebied.

De gemeente heeft kaders voor de bouw van het nieuwe gemeentehuis. Dit zijn het richtinggevende raadsbesluit van 8 juli 2019 en het PvE. Het PvE bevat een visie op (de inrichting van) het gemeentehuis en in het raadsbesluit staan de algemene kaders voor de bouw (budget, keuze voor lening, voldoen aan wettelijke eisen rondom energielabels etc.). Er is ook een bovenliggend ambitiedocument waar de Poort van Winschoten met de bouw van het gemeentehuis onderdeel van uit maakt. Duidelijk is dat de Poort van Winschoten – waar de bouw van het gemeentehuis een belangrijk onderdeel van is – mede moet zorgen voor een versterking van de binnenstad.

De visie op de bouw van het gemeentehuis in het richtinggevende raadsbesluit en het PvE is echter niet vertaald in uitgangspunten en randvoorwaarden ten aanzien van de betrokkenheid van de HEMA. Dit terwijl medewerking van de HEMA volgens de gemeente naar eigen zeggen noodzakelijk is voor de uitwerking van de door de raad gekozen variant (variant 4: ‘Volledige afronding stadshart’).²⁰ In het raadsbesluit is weliswaar omschreven dat er mondelinge afspraken zijn gemaakt met de HEMA en dat er na het raadsbesluit schriftelijke afspraken volgen, maar het college duidt in het raadsvoorstel niet specifiek aan waartoe deze afspraken dienen en aan welk tijdspad het college denkt.

In het richtinggevende raadsbesluit staat dat op de eerste verdieping kantoorruimte zou komen. Daar heeft het college tussentijds van afgeweken (realiseren appartementen, huidige plannen: kantoorruimte) zonder dat daar een (aanvullend) raadsbesluit over is genomen. De wijziging naar appartementen is aan de raad gepresenteerd, en hier stemde de raad volgens een betrokkene ook mee in.²¹

2.2 Kritische tegenmacht

In deze paragraaf gaan we in op de kritische tegenmacht voor de bouw van het gemeentehuis. Ofwel: tegengeluiden voor de (wijze van) beleidsformulering en de ontwikkeling van de plannen voor de bouw van het nieuwe gemeentehuis vanuit de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur.

2.2.1 Tegengeluiden ambtelijke organisatie en bestuur (en raadsleden)

Het college faciliteerde ruimte voor kritische tegengeluiden vanuit de ambtelijke organisatie en het bestuur.²² De gemeente heeft met verschillende partijen om de tafel gezeten. Ook geeft het college

¹⁹ Gemeente Oldambt, Raadsvoorstel en -besluit inzake Poort van Winschoten, 25 september 2017, p. 2. Verkregen op 27 juli 2023, van: <https://oldambt.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/d54b0f80-37aa-44ab-a78f-2c95f46d62a2?documentId=4faa7000-0d39-4641-8a68-9f45ee4f032b&agendaItemId=4f310c3a-db97-44aa-9db5-5ba3fed6a877>

²⁰ Gemeente Oldambt, Raadsvoorstel en -besluit inzake Poort van Winschoten, 25 september 2017, p. 6. Verkregen op 15 juni 2023, van: <https://oldambt.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/d54b0f80-37aa-44ab-a78f-2c95f46d62a2?documentId=4faa7000-0d39-4641-8a68-9f45ee4f032b&agendaItemId=4f310c3a-db97-44aa-9db5-5ba3fed6a877>

²¹ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

²² Gemeente Oldambt, Interview portefeuillehouder, 11 mei 2023.

aan de raad goed op de hoogte te houden, zowel in de besluitvorming als ook in de raadwerkgroep als gebruikers van het gemeentehuis.²³ Daarnaast vond er volgens een ambtelijk betrokkene kritisch tegendenken plaats bij ontwerpers van het gemeentehuis, waarbij zij een afweging maakten tussen de architectuur en de functionaliteit van het gemeentehuis.²⁴

Het college haalde de mening van medewerkers op waaronder kritische tegengeluiden middels het organiseren van AGW-workshops door een extern bureau, het organiseren van een AGW-pilot aan de Garst en het afnemen van een vragenlijst onder medewerkers over AGW.²⁵ Er waren diverse sessies voor de werkgroepen facilitair en frontoffice. De gemeente nam de input van deze sessies mee in het Voorlopig Ontwerp (VO).²⁶ Een voorbeeld van tegengeluiden vanuit de ambtelijke organisatie zelf is dat sommige medewerkers kritisch staan tegenover AGW. Er is een werkgroep AGW om de input van medewerkers mee te nemen. Op die manier hoopt de projectorganisatie rekening te kunnen houden met eventuele tegengeluiden. Tegelijk is het volgens het college zo dat de ambtelijke organisatie in algemene zin de wens heeft om op één locatie te gaan werken.²⁷

Daarnaast waren de kosten van de bouw van het nieuwe gemeentehuis onderwerp van discussie. De investering in het nieuwe gemeentehuis lag voor sommige raadsleden en inwoners gevoelig omdat de gemeente ook op veel onderdelen moet bezuinigen ((bezuinigingen op onderhoud openbare ruimte, sport, bezuinigingen sociaal domein etc.). Ook in de (sociale) media in Oldambt waren er in 2019 volgens de gemeente veel tegengeluiden.²⁸ Dit sentiment leefde volgens het college niet alleen bij raadsleden en op sociale media, maar ook binnen de ambtelijke organisatie waren de kosten van de bouw van het nieuwe gemeentehuis onderwerp van discussie. Het college geeft aan dat het daar open en transparant over sprak.²⁹

Inmiddels is dit sentiment wat veranderd. Raadsleden zijn over het algemeen meer overtuigd geraakt van het nut en de noodzaak van een nieuw gemeentehuis. Dit komt onder meer door een uitgebreide uitleg door het college dat het verduurzamen van de huidige (verouderde) gebouwen op termijn kostbaarder is dan de bouw van een nieuw gemeentehuis. Ook speelde de gemeente in op de tegengeluiden op sociale media door middel van communicatie op de website over de bouw van het gemeentehuis.³⁰

Binnen het college is minder sprake van kritische tegenmacht. Het college had een plan (variant vier in het raadsvoorstel) dat het voorlegde aan de raad. Nadat de raad daarmee instemde, ging het college aan de slag met de uitvoering van dit plan. Het college onderzocht en overwoog alternatieven zoals het realiseren van een huurvariant voor het gemeentehuis (Stichting Maatschappelijk Vastgoed). Een kritische toetsing van de afhankelijkheid en verwevenheid van het gemeentelijke plan met het plan van de HEMA vond echter niet plaats.

²³ Gemeente Oldambt, Interview portefeuillehouder, 11 mei 2023.

²⁴ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

²⁵ Gemeente Oldambt, diverse notulen projectteam en stuurgroep.

²⁶ Gemeente Oldambt, diverse notulen projectteam en stuurgroep.

²⁷ Gemeente Oldambt, Interview portefeuillehouder, 11 mei 2023.

²⁸ Gemeente Oldambt, Interview voormalige en huidige ambtelijk opdrachtgever, 25 april 2023.

²⁹ Gemeente Oldambt, Interview portefeuillehouder, 11 mei 2023.

³⁰ Gemeente Oldambt, Interview voormalige en huidige ambtelijk opdrachtgever, 25 april 2023.

2.2.2 Analyse

De analyse van bovenstaande informatie leidt tot de volgende bevindingen. Ná het kader met bevindingen volgt een nadere toelichting.

Bevindingen

- Er is ruimte voor kritische tegenmacht en in de praktijk zijn er tegengeluiden geuit over bijvoorbeeld AGW, over de raadszaal en over de kosten. Maar vanuit het college en de organisatie zelf zijn er zijn weinig kritische tegengeluiden geweest over de verwevenheid van de bouw van het gemeentehuis met de plannen van de HEMA.

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat er ruimte is (geweest) voor kritische tegengeluiden. De tegengeluiden die uit het gesprek naar voren zijn gekomen, zijn tegengeluiden vanuit een deel van de medewerkers over AGW en vanuit de raad over de raadszaal. Ook de kosten van het gemeentehuis zijn bij de raad en de ambtelijke organisatie onderdeel (geweest) van discussie.

In de praktijk zijn er niet veel kritische tegengeluiden geweest over de verwevenheid met de HEMA. Gezien de hoge kosten van de bouw van het nieuwe gemeentehuis, was een dergelijk kritisch tegendenken ook vanuit het college wel nodig geweest. Ten aanzien van de HEMA was het bijvoorbeeld nuttig geweest als het college kritisch had nagedacht over de afhankelijkheid en verwevenheid van de plannen van de gemeente met de HEMA en de (mogelijke) gevolgen daarvan voor de realisatie van het gemeentehuis.

3. Organisatie en uitvoering

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

- 3) Is er sprake van een adequate en geborgde projectmanagementstructuur? (paragraaf 3.1)
- 4) In hoeverre zijn de risico's vooraf in beeld gebracht en worden deze structureel gemanaged? (paragraaf 3.2)
- 5) Welke relevante aanpassingen zijn er geweest in het plan? (paragraaf 3.3)
- 6) In hoeverre is de projectorganisatie in staat in te spelen op (toekomstige) onzekerheden en veranderingen in de omstandigheden of de complexiteit van het project? (paragraaf 3.4)

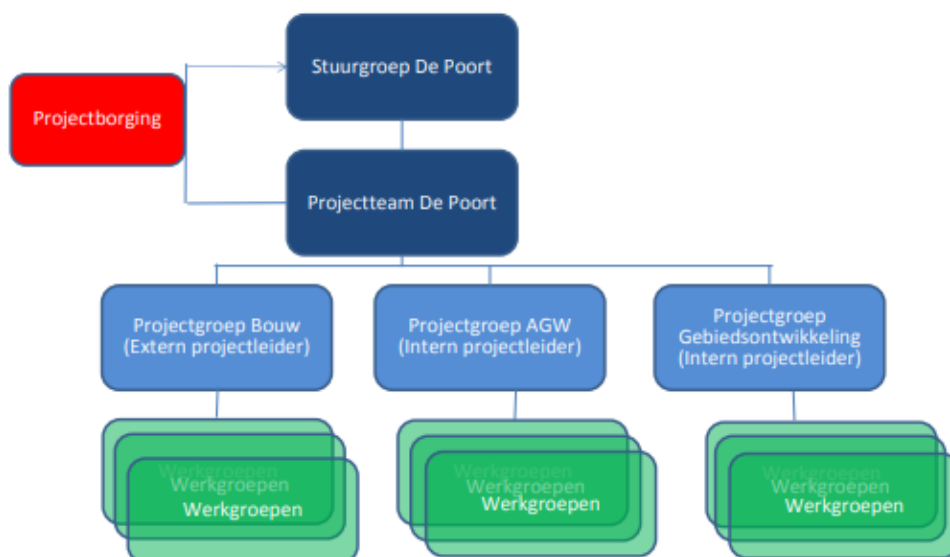
Deze vragen komen achtereenvolgens aan bod in vier paragrafen. In iedere paragraaf komen eerst de feiten aan bod, gevolgd door een analyse met bevindingen.

3.1 Projectmanagementstructuur

In deze paragraaf komt de projectmanagementstructuur aan bod. Eerst gaan we in op de projectorganisatie en tussentijdse veranderingen daarin.

3.1.1 Eerdere projectorganisatie

Het raadsbesluit van 8 juli 2019 was voor het college de basis om een projectorganisatie op te starten. Deze projectorganisatie had het mandaat van het college om – binnen de kaders van de gemeenteraad – het project 'Poort van Winschoten' (en daarmee de bouw van het gemeentehuis) op te pakken.³¹ De volgende actoren waren betrokken bij de projectorganisatie van de Poort van Winschoten: stuurgroep De Poort, projectteam De Poort, drie projectgroepen (bouw, AGW en gebiedsontwikkeling) en drie werkgroepen (frontoffice, facilitair en bestuursruimte). De gemeente gaf in het projectplan Poort van Winschoten de volgende schematische weergave van de projectorganisatie (zie figuur 1).³²



Figuur 1. Schematische weergave voormalige projectorganisatie Poort van Winschoten (bron: gemeente Oldambt).

³¹ Gemeente Oldambt, Projectplan Poort van Winschoten, 8 maart 2020, p. 4.

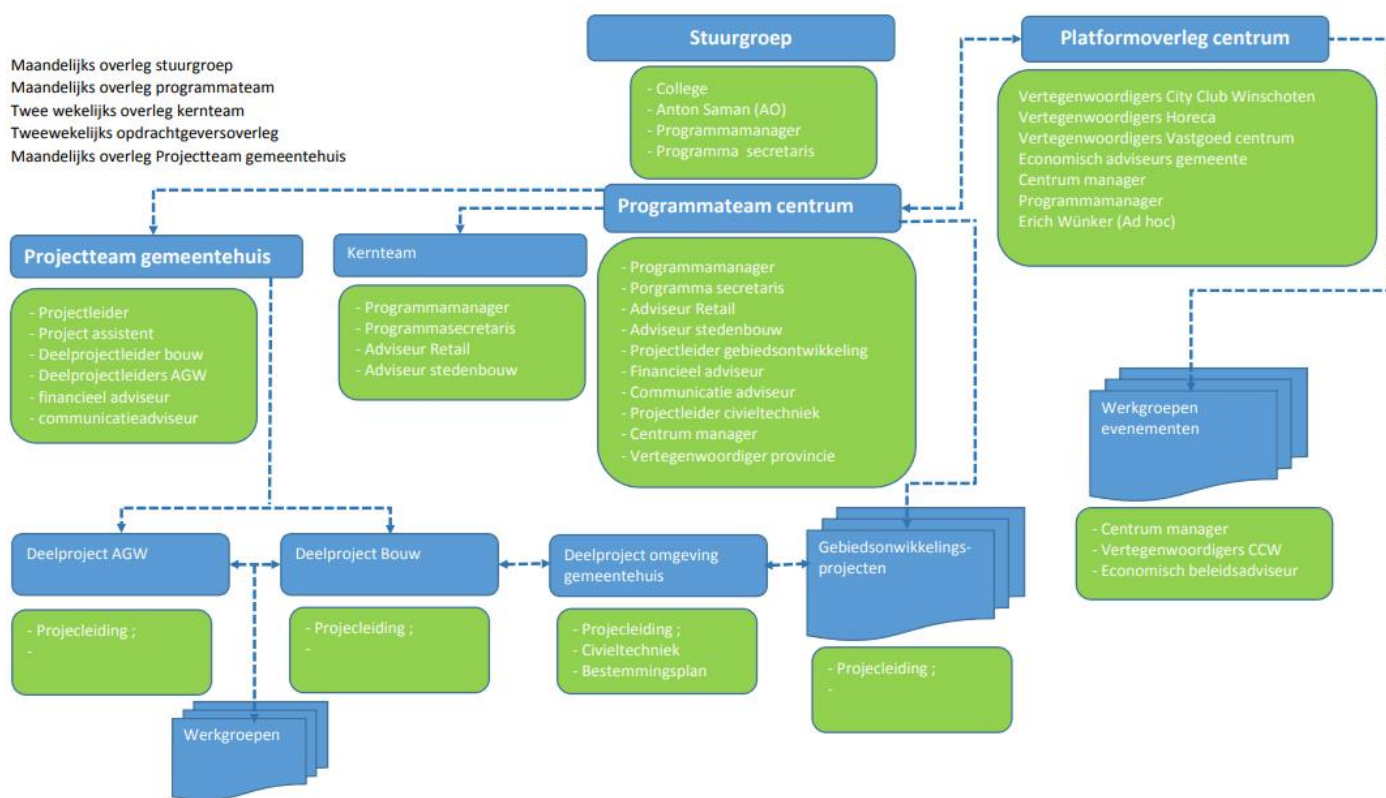
³² Gemeente Oldambt, Projectplan Poort van Winschoten, 8 maart 2020, p. 6.

In de stuurgroep zaten de bestuurlijk opdrachtgever, de ambtelijk opdrachtgever en twee 'vertegenwoordigers gebruiker gemeentehuis' (portefeuillehouder personeelszaken en gemeentesecretaris). De programmamanager (projectleider) en programmasecretaris waren geen lid van de stuurgroep, maar namen deel aan de vergaderingen van de stuurgroep.

Raadsleden maakten, en maken nog steeds, deel uit van een van de werkgroepen: de werkgroep bestuursruimte. De raad had (en heeft) enerzijds een kaderstellende en controlerende rol in de bouw voor het gemeentehuis. Anderzijds had en heeft de raad in deze werkgroep een andere rol: namelijk het inbrengen van wensen en ideeën over wat hij nodig heeft in het gebouw. In het begin waren raadsleden bang dat de werkgroep besluiten zou nemen buiten de reguliere bestuurlijke besluitvorming om. Een ambtelijk betrokkene geeft aan dat de raadswerkgroep niet zo werkt, en dat deze uitsluitend bedoeld is voor het ophalen van input van raadsleden ten behoeve van de bestuursruimte.³³

3.1.2 Huidige projectorganisatie

De projectorganisatie veranderde door het opstarten van het Programma centrumontwikkeling. De stuurgroep stelde deze nieuwe projectorganisatie op 1 februari 2023 vast. Per die datum geldt de volgende projectorganisatie, weergegeven in figuur 2.³⁴



Figuur 2. Schematische weergave nieuwe projectorganisatie Poort van Winschoten (bron: gemeente Oldambt).

De geraadpleegde betrokkenen uit de stuurgroep en het projectteam geven aan dat de structuur van de projectorganisatie door de wijziging overzichtelijker werd.^{35 36} Doordat een knip is gemaakt

³³ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

³⁴ Gemeente Oldambt, Bijlage I: Opzet overlegstructuur programma centrumontwikkeling, 26 oktober 2022.

³⁵ Gemeente Oldambt, Interview voormalige en huidige ambtelijk opdrachtgever, 25 april 2023.

³⁶ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

in de gebiedsontwikkeling (gebied rondom het gemeentehuis en de Liefkenshoek) en het nieuwe gemeentehuis valt de gebiedsontwikkeling niet langer onder het projectteam voor het gemeentehuis. De scheiding tussen gebiedsontwikkeling en de bouw van het gemeentehuis is een vooruitgang op de eerdere projectorganisatie aangezien het zorgt voor focus en afbakening in de uitvoering van de bouw van het gemeentehuis.

In de nieuwe projectmanagementstructuur neemt het hele college nu plaats in de stuurgroep, naast de ambtelijk opdrachtgever – de gemeentesecretaris – en programmanager en -secretaris. De stuurgroep komt regelmatig (één keer in de vier weken) samen. Daarnaast vindt er elke vier weken een opdrachtgeversoverleg plaats (bestuurlijk opdrachtgever, programmamanager en ambtelijk opdrachtgever). Het projectteam voor het gemeentehuis komt maandelijks samen en is in de huidige structuur alleen verantwoordelijk voor de deelprojecten AGW en Bouw. Daarnaast is er ten minste een aantal keren per week contact tussen de ambtelijk opdrachtgever en de programmanager.

3.1.3 Overlegstructuur

Het college geeft aan dat het goede informatie krijgt vanuit het projectteam.³⁷ Uit de gesprekken komt naar voren dat veel besluitvorming binnen de bevoegdheid van de stuurgroep valt, zoals de uitwerking van het ontwerp van het gemeentehuis. Voordat de ontwikkeling van het gemeentehuis naar een volgende ontwerpfase gaat, moet de stuurgroep daar goedkeuring op geven. Wanneer er een college- of raadsbesluit nodig is, gaat de stuurgroep daarmee naar het college of de raad voor een formeel besluit.³⁸

Uit de gesprekken met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen komt algehele tevredenheid naar voren met het functioneren van de projectmanagementstructuur en de onderlinge afstemming binnen deze structuur.^{39 40 41} Het projectmanagement stuurt de drie deelprojectgroepen volgens betrokkenen goed aan en deelprojectleiders werken hun eigen plannen binnen de deelprojecten uit.

Voor het deelproject Bouw is er een externe projectleider van bouwmanagementbureau abcnova betrokken. Abcnova levert ook ondersteuning op het gebied van AGW: naast een interne projectleider AGW (gemeente) is er een extern projectleider van abcnova betrokken bij het deelproject AGW. Als onafhankelijke partij met expertise van vergelijkbare grote projecten, voorziet abcnova de gemeente van informatie over onder andere mogelijke risico's van de realisatie van het gemeentehuis (zie paragraaf 3.2).

Uit de documentstudie blijkt dat het projectteam en de stuurgroep (het projectmanagement) werken met agenda's en notulen voor de diverse overleggen waarin zij ook actiepunten voor de betrokkenen uitwerken.

3.1.4 Analyse

De analyse van bovenstaande informatie leidt tot de bevindingen opgenomen in het volgende kader. Een nadere toelichting volgt onder het kader.

³⁷ Gemeente Oldambt, Interview portefeuillehouder, 11 mei 2023.

³⁸ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

³⁹ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

⁴⁰ Gemeente Oldambt, Interview voormalige en huidige ambtelijk opdrachtgever, 25 april 2023.

⁴¹ Gemeente Oldambt, Interview portefeuillehouder, 11 mei 2023.

Bevindingen

- De projectmanagementstructuur zit logisch in elkaar en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn duidelijk belegd. Er is sprake van een duidelijke overlegstructuur tussen stuurgroep, projectteam, werkgroepen en de projectorganisatie werkt met notulen, agenda's en actiepunten.

De projectmanagementstructuur zit logisch in elkaar: er is een stuurgroep die eindverantwoordelijk is voor het project en die de projectorganisatie aanstuurt. Ook de overige rollen en verantwoordelijkheden van de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever, de projectgroep en de projectleider zijn duidelijk belegd. De tussentijdse verandering in de projectorganisatie is logisch, en zorgt voor een knip in het gemeentehuis en het gebied eromheen. Het projectteam voor het gemeentehuis is daardoor alleen verantwoordelijk voor AGW en de Bouw.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de onderlinge verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn. Ook is er sprake van een adequate overlegstructuur, hetgeen onder meer inhoudt dat er gewerkt wordt met een agenda, notulen en actiepunten. Er komt bijvoorbeeld goede informatie vanuit de projectgroepen binnen in de stuurgroep. De projectorganisatie werkt tevens met agenda's, notulen en actiepunten.

3.2 Risicomanagement

3.2.1 Risicoanalyse

Het projectteam liet in 2021 een risicoanalyse uitvoeren door abcnova.⁴² Uit deze risicoanalyse kwamen twee grote risico's en drie redelijk grote risico's naar voren. Hieronder een overzicht van de twee grote risico's en de door abcnova genoemde beheersmaatregelen.

Risico 1: bouwkosten stijgen harder dan vooraf rekening mee was gehouden

Volgens de risicoanalyse was er een 'redelijk grote kans' (35-70%) dat dit zou gebeuren. De oorzaken van dit grote risico spreken voor zich: stijgende prijzen in materialen, schaarste in materialen en personeel, etc. De mogelijke gevolgen waren met name financieel, maar stijgende bouwkosten konden ook gevolgen hebben voor het bijstellen van ambities, leidden tot aanpassing van het ontwerp en konden zorgen voor een negatief imago van de gemeente. In de risicoanalyse stonden de volgende mogelijke beheersmaatregelen benoemd:

- De gemeente dient een aanbestedingsstrategie te bepalen inclusief een stappenplan waarin staat wat zij moet doen als prijzen te hoog zijn;
- De gemeente dient een prioriteitenlijst op te stellen waarin zij het verschil opneemt in eisen en ambities.⁴³

Risico 2: de stuurgroep rondt voorgaande projecten niet tijdig af

Ook voor dit grote risico schatte abcnova in dat er een redelijk grote kans (35-70%) bestaat dat zou gebeuren. Oorzaken hiervan waren dat de stuurgroep eerst een aantal projecten moest afronden voor de start van Poort van Winschoten, en een aantal technische zaken moest (laten) omzetten (meterkast, transformator). In de gesprekken gaf een ambtelijk betrokkene met dit risico ook de

⁴² Abcnova, Risico-inventarisatie Poort van Winschoten, 28 oktober 2021, p. 1.

⁴³ Abcnova, Risico-inventarisatie Poort van Winschoten, 28 oktober 2021, p. 1.

samenwerking met de HEMA te bedoelen.⁴⁴ Een mogelijk gevolg van het niet tijdig afronden van voorgaande projecten was dat de projectorganisatie niet op het beoogde moment kan starten met de bouw van de Poort van Winschoten (vertraging in tijd, en daardoor ook in geld). Mogelijke beheersmaatregelen uit de risicoanalyse waren:

- De gemeente dient concrete werkafspraken te maken met de nieuwe eigenaar van de HEMA in de intentieovereenkomst;
- De gemeente dient de kans op archeologische vondsten op te nemen in bestek, planning en begroting.⁴⁵

Risico 3: er worden bezwaren ingediend bij procedures (draagvlak extern)

Abcnova duidde dit risico aan als een redelijk groot risico en schatte in dat er een matige kans was (15-35%) dat dit zich zou voordoen. De HEMA is in deze context de belangrijkste externe partij als het gaat om draagvlak, aangezien de gemeente voor de bouw van het gemeentehuis afhankelijk is van medewerking van de HEMA (VVE). Mogelijke oorzaken van het voordoen van dit risico waren het vroegtijdig lekken van interne informatie naar burgers, negatieve associaties met eerdere grote projecten, onvoldoende informatievoorziening naar de omgeving en een beperkte doorlooptijd voor de vergunningen. Mogelijke gevolgen van het indienen van bezwaren waren het toenemen van doorlooptijd van de bestemmingsplanprocedure en/of omgevingsvergunning, de aantasting van het imago en de reputatie van het gemeente en/of het project, en schadeclaims. Abcnova benoemde de volgende beheersmaatregelen:

- De gemeente dient inwoners tijdig en goed te informeren;
- De gemeente moet beperkt energie steken in het herstellen van beeldvorming van voorgaande projecten en focussen op goede en duidelijke informatie over het huidige project.⁴⁶

In een presentatie van het college aan de raad op 16 november 2021 benoemde het college bovenstaande drie risico's ook en duidde deze aan als financiële- en tijdsrisico's.⁴⁷ Op de overige kleinere risico's uit de risicoanalyse ging het college niet in tijdens deze presentatie.

3.2.2 Omgang met de gesignaleerde risico's

De vraag is vervolgens hoe de stuurgroep de door abcnova genoemde beheersmaatregelen (verder) verkende en daarmee aan de slag is gegaan. Tijdens de gesprekken kwam naar voren dat de stuurgroep risico's regelmatig besprak in de stuurgroepvergaderingen (o.a. de prijsstijging van bouwkosten).^{48 49 50} Hieronder bespreken we per risico de beheersmaatregelen.

Beheersmaatregelen risico 1: bouwkosten stijgen harder dan vooraf rekening mee was gehouden

In een van de stuurgroepvergaderingen kwam aan bod wat de gemeente moest doen als de kosten van de bouw van het gemeentehuis boven de begrote jaarlasten uit zouden komen.⁵¹ Als de bouwkosten zouden stijgen, zo gaf een ambtelijk betrokkene aan, zou dat betekenen dat het projectteam moest bezuinigen middels een prioriteitenlijst.⁵² Verder rekende het projectteam in

⁴⁴ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

⁴⁵ Abcnova, Risico-inventarisatie Poort van Winschoten, 28 oktober 2021, p. 1.

⁴⁶ Abcnova, Risico-inventarisatie Poort van Winschoten, 28 oktober 2021, p. 1.

⁴⁷ Gemeente Oldambt, Presentatie/toelichting Poort van Winschoten, 16 november 2021.

⁴⁸ Gemeente Oldambt, Interview voormalige en huidige ambtelijk opdrachtgever, 25 april 2023.

⁴⁹ Abcnova, Interview deelprojectleider bouw, 3 mei 2023.

⁵⁰ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

⁵¹ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

⁵² Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

elke fase (schetsontwerp, voorlopig ontwerp, definitief ontwerp, technisch ontwerp) door hoe het ervoor stond met de bouwraming. Abcnova toetste vervolgens of deze bouwraming correct was.⁵³ Dit hielp volgens abcnova om als projectorganisatie de financiën goed onder controle te houden.⁵⁴

Uit de notulen van de projectteam- en stuurgroepvergaderingen komt naar voren dat het onderwerp stijgende bouwkosten daarin regelmatig is besproken. Van het opstellen van een prioriteitenlijst voor het omgaan met mogelijk stijgende bouwkosten in de toekomst is echter geen sprake, en hier is ook niet over gesproken in projectteam- en stuurgroepvergaderingen. Een dergelijke prioriteitenlijst is wel noodzakelijk om goed in te kunnen spelen op dit risico en op termijn controle te kunnen houden op de financiën. De andere door abcnova voorgestelde beheersmaatregel – het bepalen van een aanbestedingsstrategie – is wel aan bod gekomen in een van de projectteamvergaderingen, waarvan de uitkomst was dat de gemeente koos voor een traditionele aanbesteding.⁵⁵

Beheersmaatregelen risico 2: de stuurgroep rondt voorgaande projecten niet tijdig af

Ten aanzien van beheersmaatregelen voor het tweede risico (niet tijdig afronden voorgaande projecten) zet het projectteam archeologisch onderzoek in bij de fase van bouwrijp maken.⁵⁶ Er was echter geen (intentie)overeenkomst met de HEMA ten aanzien van de plannen van de HEMA met de appartementen. Dit heeft er waarschijnlijk ook mee te maken dat kort na de risicoanalyse sprake was van stagnatie met de samenwerking met de HEMA voor de ontwikkeling van het pand en het realiseren van de appartementen (zie paragraaf 3.3). In aanvulling hierop gaven ambtelijk betrokkenen aan dat de projectorganisatie op dit moment (mei 2023) bezig is met het vastleggen van afspraken over de ontwikkeling van het gezamenlijke pand in een notariële overeenkomst met betrekking tot de overdracht van de eigendommen (uitruil Kijkshop en bovenverdieping).⁵⁷ ⁵⁸ Er is op dit moment echter geen schriftelijke overeenkomst tussen gemeente en HEMA met werkafspraken rond de bouw.

Beheersmaatregelen risico 3: er worden bezwaren ingediend bij procedures (draagvlak extern)

De gemeente is actief bezig geweest met het informeren van inwoners en andere betrokkenen over de plannen rondom het gemeentehuis. De HEMA is de belangrijkste externe partner van de gemeente vanwege de afhankelijkheid van de bouw van medewerking van de HEMA. Het is dan ook van belang dat niet alleen bij inwoners, maar juist ook bij de HEMA draagvlak is voor de plannen. Een ambtelijk betrokkene geeft aan het onwaarschijnlijk te achten dat de HEMA bezwaren indient tegen bijvoorbeeld de omgevingsvergunning; de gemeente en de HEMA zijn in goed overleg over de plannen.⁵⁹ Het is echter niet onwaarschijnlijk dat de HEMA in de toekomst bezwaren indient tegen bijvoorbeeld de overlast van de bouw van de bovenverdieping. Op dit moment is er geen schriftelijke overeenkomst waarin afspraken over de bouw vastliggen (zie ook paragraaf 3.4.1).

De bovengenoemde beheersmaatregelen voor deze drie risico's waren niet opgenomen in projectplannen: de projectplannen dateren van 2020 en daarna zijn de plannen niet geactualiseerd (zie paragraaf 3.3).

⁵³ Abcnova, Interview deelprojectleider bouw, 3 mei 2023.

⁵⁴ Abcnova, Interview deelprojectleider bouw, 3 mei 2023.

⁵⁵ Gemeente Oldambt, Notulen projectteam Poort van Winschoten, 13 december 2021.

⁵⁶ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

⁵⁷ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

⁵⁸ Gemeente Oldambt, Interview voormalige en huidige ambtelijk opdrachtgever, 25 april 2023.

⁵⁹ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

3.2.3 Analyse

De analyse van bovenstaande informatie leidt tot de bevindingen opgenomen in het volgende kader. Een nadere toelichting volgt onder het kader.

Bevindingen

- Er is een risicoanalyse uitgevoerd (risico's: stijgende bouwkosten, niet afronden voorafgaande projecten, bezwaren bij procedures) en de gemeente heeft beheersmaatregelen in beeld en voert deze deels uit.
- Er is geen sprake van gestructureerd risicomanagement: er zijn beheersmaatregelen in beeld, maar onduidelijk is hoe het college daar concreet mee aan de slag gaat. Dit blijkt met name uit het ontbreken van beheersmaatregelen voor de risico's rond de HEMA. Zo is er geen (intentie)overeenkomst met de HEMA gesloten.

De gemeente heeft door abcnova een risicoanalyse laten uitvoeren. Daaruit is een tweetal grote risico's gekomen voor het project: stijgende bouwkosten en het niet afronden van voorgaande projecten. Daarnaast benoemde abcnova het indienen van bezwaren bij procedures als 'redelijk groot' risico. Abcnova heeft een aantal beheersmaatregelen benoemd die de gemeente in kon zetten. In de stuurgroepen is er voldoende aandacht voor de risico's uit de risicoanalyse.

De stuurgroep heeft de beheersmaatregelen in beeld, en voert deze deels uit. De stuurgroep heeft geen prioriteitenlijst en heeft hier nog niet actief over nagedacht. Betrokkenen geven aan hier pas mee aan de slag te gaan zodra zich stijgende bouwkosten voordoen, maar het is nuttig om op voorhand al een prioriteitenlijst te hebben voor het omgaan met eventuele hogere kosten. Een andere beheersmaatregel die de stuurgroep niet heeft uitgevoerd, is het sluiten van een (intentie)overeenkomst met de HEMA. Het sluiten van een overeenkomst met concrete werkafspraken was nuttig geweest om als stuurgroep meer grip te krijgen op het project en om het tweede en derde risico uit de risicoanalyse te beperken.

3.3 De projectplannen, de planning en aanpassingen daarin

In deze paragraaf gaan we in op het projectplan, planningen en tussentijdse aanpassingen in het projectplan en verschuivingen in de planning.

3.3.1 Projectplan(nen)

Het 'projectplan Poort van Winschoten' is het overkoepelende projectplan en is door de stuurgroep vastgesteld. Dit projectplan geeft invulling aan de kaders die de raad op 8 juli 2019 heeft meegegeven. Het projectplan heeft daarmee een formele bestuurlijke status hetgeen betekent dat de verantwoordelijk bestuurder gehouden kan worden aan de in het document omschreven projectkaders. Het projectplan dateert van 2020 en is tussentijds niet geactualiseerd.

Daarnaast zijn er twee andere projectplannen die zich specifiek richten op de bouw van het gemeentehuis en gebiedsontwikkeling. Ook deze projectplannen dateren uit 2020. Het projectplan gebiedsontwikkeling is vastgesteld door de stuurgroep, en heeft daarmee ook een formele

bestuurlijke status. Het projectplan ten aanzien van deelproject bouw is op 1 april 2020 door de stuurgroep vastgesteld.⁶⁰

Projectplan Poort van Winschoten. Op 1 april 2020 stemde de stuurgroep in met het projectplan Poort van Winschoten.⁶¹ Als hoofddoelstelling van het project stond in het projectplan ‘het geven van invulling aan een deel van de Winschoten centrumvisie 2025’. De deeldoelstellingen van het project waren als volgt:

- Verrommeling vastgoed Liefkenshoek opheffen en aansluiting vinden bij het omliggende reeds gerevitaliseerde gebied;
- Versterken van de stedenbouwkundige structuur en openbare ruimte rondom het bestaande gemeentehuis;
- Realiseren van centrale huisvesting van de gemeentelijke organisatie op deze locatie;
- De organisatie voorbereiden op een nieuwe manier van werken (Activiteit Gerelateerd Werken) in deze centrale huisvesting.⁶²

Projectplan deelproject bouw. Naast het projectplan Poort van Winschoten stelde abcnova het projectplan bouw vast, dat dateert van 2 maart 2020. In het projectplan staan de stappen beschreven die de projectorganisatie moest zetten voor de realisatie van het gemeentehuis. Het projectplan bouw was (en is) onderdeel van het overkoepelende projectplan van de Poort van Winschoten, opgesteld door de gemeente Oldambt. Het doel van het plan is om ‘[...] de randvoorwaarden te scheppen voor het deelproject bouw waarmee het project op een adequate manier kan worden aangestuurd en begeleid.’⁶³ Onderdeel van het projectplan zijn onder meer de projectfasering, projectstructuur en informatie over de projectbeheersing.

Projectplan gebiedsontwikkeling. Tot slot stelde de projectorganisatie het projectplan gebiedsontwikkeling op, dat op 11 juni 2020 door de stuurgroep is vastgesteld. Het projectplan had twee doelen. De eerste was om een toekomstige inrichting van de Poort van Winschoten te bewerkstelligen waarbij het gaat om centrumontwikkeling met functies als wonen, werken en recreëren. Het tweede doel was om te zorgen voor uitwerking van de Liefkenshoek.⁶⁴

Er is geen actueel door de stuurgroep vastgesteld projectplan; bovenstaande projectplannen zijn tussentijds niet geactualiseerd door de stuurgroep.

3.3.2 Tussentijdse wijzigingen plan

Er deed zich een aantal wijzigingen voor in de realisatie van het gemeentehuis. De belangrijkste wijzigingen hadden betrekking op de ruimte op de eerste verdieping boven de HEMA (zie figuur 3). We bespreken hieronder chronologisch de belangrijkste tussentijdse wijzigingen van de plannen voor de bouw van het gemeentehuis.

⁶⁰ Gemeente Oldambt, Notulen stuurgroep Poort van Winschoten, 1 april 2020.

⁶¹ Gemeente Oldambt, Projectplan Poort van Winschoten, 1 april 2020, p. 2.

⁶² Gemeente Oldambt, Projectplan Poort van Winschoten, 1 april 2020, p. 4.

⁶³ Abcnova, Projectplan deelproject bouw, 2 maart 2020, p. 3.

⁶⁴ Gemeente Oldambt, Projectplan deelproject gebiedsontwikkeling Poort van Winschoten, 11 juni 2020, p. 4.



Figuur 3. Het huidige pand met de HEMA en de voormalige Kijkshop (bron: Unravelling).

25 september 2017 – eerste raadsbesluit gemeentehuis: gemeentekantoren op eerste verdieping

In dit eerste raadsbesluit gaf de raad het college opdracht om de voorkeursvariant (complete afronding stadshart) en een alternatieve variant (gedeeltelijke afronding stadshart) uit te werken. In de voorkeursvariant was het plan om op de eerste verdieping gemeentekantoren te realiseren:

‘In deze variant wordt de HEMA gelijkvloers gehuisvest op de begane grond. Om dit mogelijk te maken wordt de bovenverdieping van het HEMA pand ingeruild voor de winkelruimte waar op dit moment nog de Kijkshop is gehuisvest. Op de bovenverdieping wordt vervangende kantoorruimte voor gemeentepersoneel gerealiseerd. De bovenverdieping van de HEMA en de nieuw te bouwen ruimte is met een loopbrug te verbinden met het huidige gemeentehuis.’⁶⁵

In dit raadsbesluit stond nog geen informatie over (de locatie van) de raadzaal. In het gesprek gaf het college aan dat de raadzaal in de eerste tekeningen van het nieuwe gemeentehuis niet was opgenomen.⁶⁶ De raad voerde daarna discussie of de raadzaal in de ‘Haltedemocratie’ moest blijven of dat de projectorganisatie deze moest integreren in het nieuwe gemeentehuis. Vanuit de gemeenteraad kwam vervolgens het verzoek aan het college om de raadzaal toe te voegen aan het gemeentehuis. De raadzaal werd vervolgens op de eerste verdieping ingedeeld.

8 juli 2019 – richtinggevend raadsbesluit: raadzaal op eerste verdieping

In het raadsbesluit van 8 juli 2019 was het plan opgenomen om op de eerste verdieping boven de HEMA een raadzaal met fractiekamers te realiseren. In het raadsvoorstel van 8 juli 2019 stond hierover: *‘De huisvesting op de bovenverdieping van de HEMA blijft dus gehandhaafd, maar daarvoor wordt wel een andere invulling voorgesteld, namelijk een raadzaal in plaats van kantoorruimte’.*⁶⁷ In deze opzet kwam de rest van het gemeentehuis (dus: alle gemeentekantoren) in het pand naast de

⁶⁵ Gemeente Oldambt, Raadsvoorstel en -besluit inzake Poort van Winschoten, 25 september 2017, pp. 5-6. Verkregen op 15 juni 2023, van: <https://oldambt.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/d54b0f80-37aa-44ab-a78f-2c95f46d62a2?documentId=4faa7000-0d39-4641-8a68-9f45ee4f032b&agendaltemId=4f310c3a-db97-44aa-9db5-5ba3fed6a877>

⁶⁶ Gemeente Oldambt, Interview portefeuillehouder, 11 mei 2023.

⁶⁷ Gemeente Oldambt, Raadsvoorstel en -besluit inzake de Poort van Winschoten, 8 juli 2019, p. 5. Verkregen op 15 juni 2023, van: <https://oldambt.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/f3b6768f-62bd-449d-a994-169746a6c927?documentId=8814df5a-64b5-490a-8fd0-fc28b384811e&agendaltemId=404529e7-5eaa-42df-b067-f79427b9e1ef>

HEMA. In het projectplan deelproject bouw (2 maart 2020) was deze opzet overgenomen. In het projectplan stond als een van de doelstellingen van het project het volgende:

‘de bovenverdieping van de Hema, wordt bij het gemeentehuis betrokken. Daar komt een raadzaal en vergadercentrum. Dat kan omdat de gemeente en de Hema samen eigenaar zijn van het pand en we hebben afgesproken dat de Hema naar beneden verhuist, inclusief het pand van de Kijkshop, zodat wij de bovenverdieping kunnen betrekken. Aan de buitenkant wordt het pand geïntegreerd in de nieuwe stadsarchitectuur.’⁶⁸

Dit doel was overeenkomstig met het raadsbesluit van 8 juli 2019 om op de eerste verdieping boven de HEMA een raadzaal met fractiekamers te realiseren.

20 december 2020 – definitief PvE: realiseren appartementen eerste verdieping, raadzaal begane grond

Het college stelde zichzelf vervolgens de vraag of het wel logisch was om een deel van het gemeentehuis te realiseren op de bovenverdieping van de HEMA. Het was volgens het college logischer om daar appartementen te realiseren. Het realiseren van appartementen zou ook zorgen voor een knip in de plannen van de gemeente en de plannen van de HEMA. Door het realiseren van appartementen op de eerste verdieping zou de bouw van het gemeentehuis immers volledig onafhankelijk van de HEMA plaatsvinden en zou er sprake zijn van volledige nieuwbouw van het gemeentehuis tegen het pand van de HEMA aan. In dat geval zou er geen medewerking van de HEMA meer nodig zou zijn.

Het college heeft dit plan vervolgens teruggekoppeld aan de raad. Hierop gaf de raad aan positief te staan tegenover het realiseren van appartementen en om het gemeentehuis naast de HEMA te realiseren (volledige nieuwbouw).⁶⁹ In het PvE staat over het realiseren van appartementen: *‘De gemeente onderzoekt de toevoeging van 12 tot 15 appartementen boven de HEMA. Hierbij is een hoogteaccent boven de voormalige Kijkshop mogelijk.’⁷⁰* Er was een projectontwikkelaar die de appartementen (mogelijk) zou kunnen ontwikkelen.

Daarnaast sprak de raad vóór het vaststellen van het PvE de wens uit om de raadzaal op de benedenverdieping van het nieuwe gemeentehuis te laten realiseren; de raad vond het belangrijk dat inwoners zicht hadden op de raadzaal en dat deze goed toegankelijk was voor publiek.⁷¹ Deze wens nam de projectorganisatie over in het PvE: *‘De raadszaal wordt onderdeel van de nieuwbouw en wordt bij voorkeur op de begane grond gesitueerd en bij voorkeur nabij de ontvangsthal vanwege de bereikbaarheid voor bezoekers en efficiency.’⁷²*

Februari 2022 –projectontwikkelaar stopt, stagnatie uitwerking plannen appartementen

De HEMA en de ontwikkelaar waren ver in de plannen voor het realiseren van appartementen boven de HEMA. In februari 2022 trok de projectontwikkelaar zich terug.⁷³ Dit kwam omdat het realiseren van de appartementen voor de projectontwikkelaar onvoldoende rendabel was. Ook speelde mee dat de HEMA als voorwaarde had gesteld om in maart 2023 hun nieuwe winkel te kunnen inrichten.

⁶⁸ Abcnova, Projectplan deelproject bouw, 2 maart 2020, p. 4

⁶⁹ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

⁷⁰ Abcnova, Definitief Programma van Eisen nieuwbouw gemeentehuis Oldambt, 20 december 2020, p. 13.

⁷¹ Gemeente Oldambt, Interview portefeuillehouder, 11 mei 2023.

⁷² Abcnova, Definitief Programma van Eisen nieuwbouw gemeentehuis Oldambt, 20 december 2020, p. 14.

⁷³ Gemeente Oldambt, Verslag Stuurgroep Poort van Winschoten, 16 februari 2022.

Het was niet mogelijk om de HEMA deze garantie te geven omdat dit ook onder andere afhankelijk was van bouwprocedures.

De gemeente en de HEMA gingen vervolgens op zoek naar nieuwe ontwikkelaars, maar zonder succes. De twee ontwikkelaars die gevonden waren, gaven heel weinig voor het HEMA-pand of wilden volledige nieuwbouw realiseren op de locatie en het huidige pand slopen. De gemeente koos er niet voor om alsnog met haar eigen plan door te gaan (realiseren volledige nieuwbouw gemeentehuis tegen de HEMA). De gemeente heeft daar niet voor gekozen omdat in dat geval het risico bestond dat de HEMA het pand (met name de eerste verdieping) niet verder zou ontwikkelen.⁷⁴ Het college vond het belangrijk dat er een goede oplossing voor de lange termijn zou ontstaan voor alle partijen.⁷⁵ Dat betekende volgens de ambtelijk betrokkenen en het college dat er een goede ontwikkeling van het pand moest komen waarvoor samenwerking met de HEMA noodzakelijk was.^{76 77}

Door bovenstaande ontwikkelingen was er sprake van een periode van stagnatie (februari-juli 2022). Gedurende deze periode kon de projectorganisatie niet verder met de bouw van het gemeentehuis. In de gesprekken gaven de ambtelijk betrokkenen aan dat het college koos voor een gezamenlijke ontwikkeling van het pand, waarvoor medewerking van de HEMA nodig was.^{78 79} Deze samenwerking was er niet gedurende deze periode. Het is ook onduidelijk wanneer de stuurgroep precies de keuze maakte voor deze gezamenlijke ontwikkeling. In het PvE staat de gezamenlijke ontwikkeling met de HEMA niet omschreven.

Juli 2022 – samenwerking met HEMA hervat: gemeentekantoren eerste verdieping

In juli 2022 kwam er een einde aan de stagnatie na een bestuurlijk gesprek en een aantal ambtelijke gesprekken. De stuurgroep legde op 14 juli 2022 een aantal varianten voor aan de HEMA voor de gezamenlijke ontwikkeling van het pand:

1. De gemeente en de HEMA voeren ieder hun eigen plan uit. Dit zou betekenen dat de HEMA haar winkel op de begane grond én de eerste verdieping realiseert. Dat is een ongebruikelijk concept voor de HEMA omdat het nieuwe winkelconcept betekent dat de gehele winkel op de begane grond wordt gerealiseerd). Ook zou dit betekenen dat de gemeente het gemeentehuis achter het HEMA-pand moest realiseren wat dezelfde uitstraling zou hebben als nu;
2. De HEMA komt op de begane grond door uitruil van de Kijkshop en de bovenverdieping met ruil binnen de Vereniging Van Eigenaren (VVE) en het gemeentehuis komt deels op de bovenverdieping;
3. De HEMA verplaatst door een nieuwe winkel te realiseren op het terrein naast de Readshop waarbij de gemeente een ruil in grond en het gebouw zou doen met de HEMA en maakt daar afspraken over. In dit geval zou de gemeente de eigenaar worden van het gehele pand.

De eerste variant had voor de gemeente niet de voorkeur omdat de gemeente graag een goede ontwikkeling van het pand wilde. De HEMA ging niet akkoord met de derde variant: het pand van de

⁷⁴ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

⁷⁵ Gemeente Oldambt, Interview portefeuillehouder, 11 mei 2023.

⁷⁶ Gemeente Oldambt, Interview voormalige en huidige ambtelijk opdrachtgever, 25 april 2023.

⁷⁷ Gemeente Oldambt, Interview portefeuillehouder, 11 mei 2023.

⁷⁸ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

⁷⁹ Gemeente Oldambt, Interview voormalige en huidige ambtelijk opdrachtgever, 25 april 2023.

HEMA zit op de mooiste plek in het centrum van Winschoten. De gemeente en de HEMA bereikten overeenstemming over de tweede variant, waarbij de projectorganisatie gemeentekantoren zou kunnen gaan ontwikkelen op de eerste verdieping. Daarmee was de gemeente terug bij het oorspronkelijke plan uit 2017 om gemeentekantoren op de eerste verdieping te realiseren.

Februari 2023 – nieuw ontwerptraject nodig voor de aangepaste plannen (gemeentekantoren eerste verdieping in plaats van appartementen)

Door de nieuwe plannen naar aanleiding van de afspraken met de HEMA (gemeentekantoren in plaats van appartementen) moest de gemeente het ontwerptraject voor het gemeentehuis opnieuw doorlopen, hetgeen ook betekende dat een aanpassing van het VO nodig was. In onderstaand kader staat een toelichting op de verschillende stappen die bij het bouwontwerp worden doorlopen. De stuurgroep heeft door abcnova het fasedocument Schetsontwerp (SO) laten opstellen ten behoeve van het nieuwe ontwerptraject. In dit fasedocument stonden de wijzigingen ten opzichte van het eerdere projectplan en de aanpassingen in het PvE. De belangrijkste verandering ten opzichte van het eerdere VO was dat een deel van het gemeentehuis op de eerste verdieping van de HEMA zou komen, waardoor het niet langer om volledige nieuwbouw ging.⁸⁰

Toelichting SO, VO, DO en TO

Het bouwontwerp bestaat uit een aantal stappen die worden doorlopen.

Schetsontwerp (SO). Een schetsontwerp is de eerste tekening van het bouwwerk door de architect. De schetsontwerpfase gaat vooraf aan de voorlopig ontwerpfase.

Voorlopig Ontwerp (VO). Het Voorlopig Ontwerp laat de eerste beelden zien waarin de ontwerpende partijen aangeven hoe zij de ontwerpopgave van in dit geval het gemeentehuis op hoofdlijnen denken te gaan uitwerken.

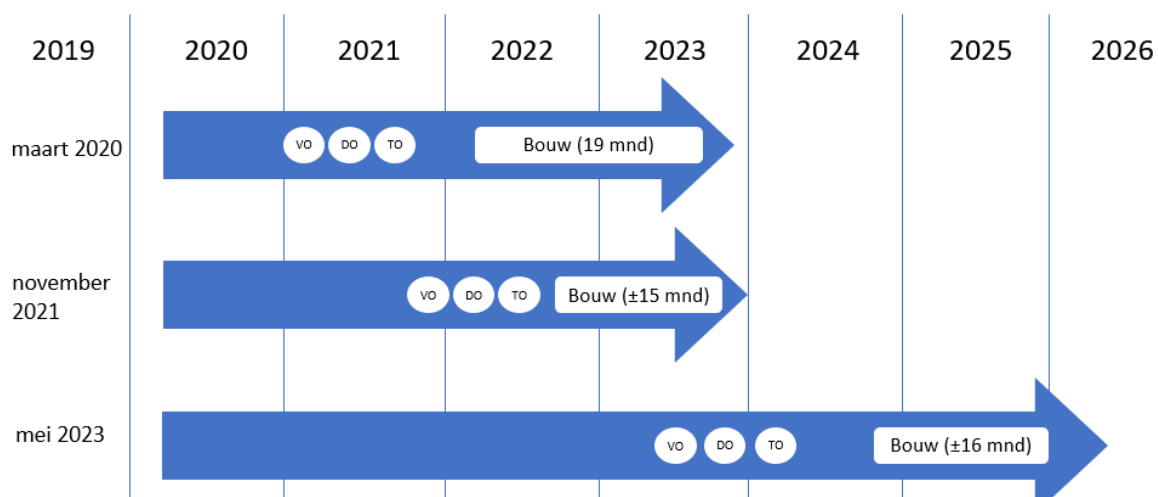
Definitief Ontwerp (DO). In het Definitief Ontwerp wordt het Voorlopig Ontwerp verder uitgewerkt. Het DO moet voldoen aan de ruimtelijke uitgangspunten. Op basis van het DO wordt de vergunningaanvraag ingediend.

Technisch Ontwerp (TO). Bij het Technisch Ontwerp wordt het definitief ontwerp technisch verder uitgewerkt, verplichte berekeningen en offertes van aannemers.

⁸⁰ Abcnova, SO Fasedocument gemeente Oldambt, 1 februari 2023, p. 4.

3.3.3. Verschuivingen projectplanning en financiële gevolgen daarvan

Bovenstaande aanpassingen in de plannen voor de realisatie van het gemeentehuis hadden gevolgen voor de planning van het grote project. In figuur 4 staat een overzicht van de belangrijkste momenten waarop verschuivingen in de planning zich voordeden. De figuur is gebaseerd op de eerdere planning het projectplan, een presentatie aan de raad over het eerdere VO en de actuele planning.^{81 82 83} De ambtelijk betrokkenen benoemden dat de stagnatie van de plannen met de HEMA de belangrijkste reden was voor de vertraging van twee jaar.^{84 85} Het college nam de raad mee in de verschuivingen middels updates over grote projecten en twee informerende raadsbrieven.



Figuur 4. De belangrijkste verschuivingen in de planning (bron: Unravelling, op basis van documenten gemeente).

Op 16 november 2021 gaf het college een presentatie aan de raad over het (eerdere) VO. In deze presentatie gaf het college de raad aan dat oplevering nog steeds voorzien is in eind 2023. De bouw zou korter kunnen duren dan voorheen was bedacht.

In een raadsbrief van 29 april 2022 gaf het college de raad een waarschuwing van het opschuiven van de planning, maar gaf aan dat er nog geen nieuwe planning kon worden opgesteld. Het college schreef:

‘Oplevering van het nieuwe gemeentehuis stond oorspronkelijk gepland voor eind 2023. Aangezien er nog geen groen licht is voor de ontwikkeling van het HEMA-pand kan nog geen nieuwe planning worden opgesteld. De huidige verwachting is echter dat er al met al sprake is van een half jaar vertraging en dat de oplevering niet eerder dan halverwege 2024 plaats zal kunnen vinden.’

Volgens de gemeente leidde deze vertraging niet tot grote extra kosten, maar bouwkosten waren een risico:

⁸¹ Gemeente Oldambt, Projectplan Poort van Winschoten, 1 april 2020, p. 10.

⁸² Gemeente Oldambt, Presentatie Poort van Winschoten Voorlopig Ontwerp, 16 november 2021, p. 5,

⁸³ Abcnova, Overallplanning Poort van Winschoten, 3 mei 2023, p. 1.

⁸⁴ Gemeente Oldambt, Interview voormalige en huidige ambtelijk opdrachtgever, 25 april 2023.

⁸⁵ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

‘De vertraging in de planning van de realisatie van het nieuwe gemeentehuis leidt niet direct tot grote extra kosten. Deze kosten kunnen bovendien binnen de beschikbare budgetten worden opgevangen. Momenteel is de sterke stijging in bouwkosten een grotere risico factor.’⁸⁶

In een raadsbrief van 28 november 2022 meldde het college aan de raad dat overeenstemming was bereikt over het uitwerken van de oorspronkelijke variant van het gemeentehuis; HEMA op de begane grond en gemeentekantoren op de eerste verdieping. Ook meldde het college dat deze wijziging van het plan betekende dat aanpassingen nodig waren in het VO. De verwachting van het



college was start van de bouw in het eerste kwartaal van 2024 en oplevering van het gemeentehuis

Figuur 5. Het gemeentehuis (gezien vanaf de Langestraat) volgens het nieuwe VO (bron: gemeente Oldambt).

in 2025.⁸⁷

In het geactualiseerde mijlpalenplan (van 3 mei 2023) staan de fasen die de gemeente moet doorlopen voor de realisatie van het gemeentehuis. Dit geactualiseerde mijlpalenplan maakt geen onderdeel uit van het projectplan van de gemeente: in het projectplan zit het oorspronkelijke mijlpalenplan. Het mijlpalenplan is een schematische en tijdsgebonden weergave van stappen die de gemeente zet ten behoeve van de bouw van het gemeentehuis. Het projectplan moet aansluiten op het actuele mijlpalenplan, omdat hierin wordt weergegeven hoe de gemeente de betreffende stappen wil realiseren. In het geactualiseerde mijlpalenplan is de laatste verschuiving zichtbaar: de oplevering van het gemeentehuis is daarin voorzien in eind 2025. Inrichting van het gemeentehuis moet plaatsvinden in januari en verhuizing en ingebruikname in februari 2026.

De ervaring leert dat verschuivingen in de planning van grote projecten gevolgen hebben voor het budget. Zoals reeds omschreven was er een nieuw ontwerptraject (met bijbehorend VO) nodig voor de aangepaste plannen. Halverwege mei was het nieuwe VO gereed (zie figuur 5). Op 31 mei 2023 is het nieuwe VO aan de raad gepresenteerd door de projectorganisatie. De kostenraming voor het

⁸⁶ Gemeente Oldambt, College van Burgemeester en Wethouders, Informerende raadsbrief Poort van Winschoten, 29 april 2022, p. 2.

⁸⁷ Gemeente Oldambt, College van Burgemeester en Wethouders, Informerende raadsbrief Poort van Winschoten, 10 november 2022, p. 1.

nieuwe VO laat zien dat kosten van de realisatie van het gemeentehuis iets meer dan zes miljoen euro hoger uitvallen. Daarmee komt het budget van het nieuwe VO uit op € 31,1 mln.⁸⁸

3.3.4 Analyse

De analyse van bovenstaande informatie leidt tot de bevindingen opgenomen in het volgende kader. Een nadere toelichting volgt onder het kader.

Bevindingen

- Het projectplan is onvoldoende robuust en veerkrachtig. Daarnaast is het projectplan niet actueel en bevat het geen gedetailleerde mijlpalenplanning.
- De stuurgroep heeft onvoldoende focus op het aspect (doorloop)tijd (en de gevolgen daarvan voor kosten).
- De gemeente heeft zich in haar plan (te) afhankelijk gemaakt van de HEMA. Deze afhankelijkheid speelt ook nu nog.
- Het college heeft de raad op de hoogte gehouden van tussentijdse wijzigingen in plannen en de verschuivingen binnen de planning.

Het projectplan uit 2020 is tussentijds niet aangepast of geactualiseerd bij gewijzigde omstandigheden. Op het moment dat de HEMA en de gemeente plannen hadden voor het realiseren van appartementen, paste de gemeente het projectplan daar niet op aan. Toen de stuurgroep vervolgens koos voor een gezamenlijke ontwikkeling met de HEMA, zijn de projectplannen daar ook niet op aangepast. Voor de bouw van het gemeentehuis ontbreekt op dit moment een actueel projectplan: het projectplan dateert uit 2020. De gemeente beschikt wel over een geactualiseerd mijlpalenplan, maar deze staat los van het projectplan. Ook is het geactualiseerde mijlpalenplan niet uitgewerkt in gedetailleerde stappen. Het ontbreken van een actueel projectplan met een daarop aansluitend gedetailleerd mijlpalenplan is zorgelijk, omdat de stuurgroep daardoor geen actueel document heeft dat houvast biedt bij de realisatie van het gemeentehuis. Dit zorgt ervoor dat de stuurgroep minder grip heeft op de ingrijpende veranderingen die zich hebben voorgedaan (stagnatie met de HEMA, stijgende bouwkosten).

De ambtelijk betrokkenen geven aan dat de vertraging niet direct leidt tot grote extra kosten.^{89 90} Ervaring elders leert echter dat verschuivingen in de tijd binnen grote projecten ook gevolgen hebben voor het budget: hoe langer een (groot) project duurt, hoe hoger de kosten. Dit heeft onder andere te maken met stijgende bouwkosten en wijzigingen of toevoegingen in de plannen. De stijging in de bouwkosten spelen nu ook bij het gemeentehuis van Oldambt. Een voorbeeld van een toevoeging in het plan is het idee voor het realiseren van een daktuin.

Ten aanzien van het hebben van grip op het grote project heeft de HEMA een grote rol gehad in het verloop en uitloop van het project. De stuurgroep kon er na de ontwikkelingen met de HEMA – het niet doorgaan van de ontwikkeling van de appartementen – voor kiezen om alsnog door te gaan met haar eigen plan en het gemeentehuis volledig naast de HEMA te realiseren. Daar koos de stuurgroep niet voor met het oog op een goede ontwikkeling van de ruimte boven de HEMA ten behoeve van de centrumontwikkeling. Daarmee heeft de gemeente haar eigen afhankelijkheid van de HEMA

⁸⁸ Gemeente Oldambt, Presentatie raad kosten en planning nieuw Voorlopig Ontwerp, 31 mei 2023, p. 4.

⁸⁹ Gemeente Oldambt, Interview portefeuillehouder, 11 mei 2023.

⁹⁰ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

georganiseerd. Deze afhankelijkheid van de HEMA speelt ook nu nog en zorgt er mede voor dat het projectmanagement niet voldoende in control is.

Een positief aspect is dat het college de raad goed heeft meegenomen in tussentijdse wijzigingen in plannen en verschuivingen in de planning. De raad is hierover door het college geïnformeerd met informatiebrieven en presentaties. Tijdens de presentaties was er ruimte voor raadsleden om te reageren en vragen te stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van het ontwerp van het gemeentehuis.

3.4 Geleerde lessen

In deze paragraaf kijken we naar de geleerde lessen. In hoeverre heeft de gemeente van twee eerdere grote projecten geleerd en is de gemeente in staat om in te spelen op toekomstige onzekerheden?

3.4.1 Terugblik: lessen uit eerdere grote projecten

Onderdeel van het onderzoek is het belichten van lessen uit eerdere grote projecten en in hoeverre de gemeente deze lessen heeft meegenomen in de nieuwe projectmanagementstructuur voor het gemeentehuis. Twee eerdere grote projecten in de gemeente zijn Cultuurhuis de Klinker en Poststraat Scheemda. In de kaders hieronder geven we een kort overzicht van de lessen die de gemeente uit deze grote projecten heeft gehaald.

Cultuurhuis de Klinker

Cultuurhuis de Klinker is op 24 december 2014 opgeleverd, en ging op 2 maart 2015 voor het publiek open.⁹¹ Cultuurhuis de Klinker was een groot project voor de gemeente. Het budget voor de realisatie van het cultuurhuis bedroeg ongeveer € 19,5 mln. De aanloop- en besluitvormingsfase was ‘turbulent’ en ging gepaard met politieke discussies. Tijdens de bouwphase ging de (eerste) bouwkundig aannemer Simon Benus Bouw (SBB) failliet. Dit stelde de gemeente voor een aantal financiële uitdagingen. Ook moest de gemeente snel keuzes maken over onder andere de aanbesteding om een nieuwe aannemer te vinden. Het project is niet opgeleverd binnen het oorspronkelijke door de raad vastgestelde budget. De uiteindelijke kosten van het project bedroegen ongeveer € 24,8 mln. Van de extra kosten is € 3 mln. direct toe te rekenen aan het faillissement van SBB, waarvoor de gemeente een claim deed op de boedel van SBB.⁹²

De gemeente evalueerde dit grote project in november 2015. De daaruit volgende aanbevelingen met het oog op toekomstige grote projecten waren:

- De gemeente dient functies, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de projectorganisatie goed te beschrijven en vast te stellen;
- De gemeente moet voldoende kritisch vermogen inbouwen om de planontwikkeling periodiek te toetsen op realiteit en haalbaarheid;
- De gemeente moet beschikken over een degelijke financiële structuur met een goede functiescheiding tussen de uitvoering van de administratieve taken en de controle daarop;
- De gemeente moet tijdig voldoende draagvlak en betrokkenheid creëren bij de eigen gemeentelijke organisatie;

⁹¹ Gemeente Oldambt, Interne evaluatie realisatie Cultuurhuis De Klinker, november 2015, p. 3.

⁹² Gemeente Oldambt, Interne evaluatie realisatie Cultuurhuis De Klinker, november 2015, p. 20.

- Aan de besluitvorming en uitvoering van het grote project door de gemeente dient een goede integrale stichtingskostenbegroting en een risicoanalyse ten grondslag te liggen.⁹³

Poststraat Scheemda

Het project Poststraat had als ambitie om een impuls te geven aan het centrum van Scheemda en om de leefbaarheid en de kwaliteit van het centrum te verbeteren.⁹⁴ Het project had een verwacht 'investeringsvolume' van € 1,7 mln.⁹⁵

De rekenkamercommissie voerde in 2017 een onderzoek uit naar de ontwikkeling van het project Poststraat. Het onderzoek was er onder andere op gericht om de oorzaken te onderzoeken dat de projectontwikkeling en uitvoering van de Poststaat meer kostte gekost en langer duurde dan de gemeente had voorzien.⁹⁶ Bevindingen uit het onderzoek waren onder andere dat de gemeente niet beschikte over een projectplan⁹⁷, dat de gemeente geen gebruik maakte van 'een gestandaardiseerde of gestructureerde risicomethodiek'⁹⁸ en dat de gemeente geen gestructureerde projectmatige werkwijze hanteerde.⁹⁹

Uit het onderzoek komt een aantal relevante aanbevelingen naar voren:

- Het college moet zorgen voor een verder verankering van het projectmatig werken in de organisatie;
- Het college dient de gemeenteraad te informeren over de belangrijkste risico's, de omvang, de kans van optreden, de te nemen beheersmaatregelen en te rapporteren over de resultaten van die maatregelen.

Eerder in paragraaf 3.1 schetsten we de projectmanagementstructuur voor de bouw van het nieuwe gemeentehuis. Er is een projectorganisatie voor de bouw van het gemeentehuis, welke tussentijds is aangepast om deze beter aan te laten sluiten bij het programma centrumontwikkeling. In de projectmanagementstructuur zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden belegd voor de verschillende betrokkenen (zie ook paragraaf 3.1.5). Er is sprake van projectmatig werken. Zoals in paragraaf 3.2 naar voren is gekomen, heeft de gemeente voor de bouw van het gemeentehuis een risicoanalyse uit laten voeren waar ook mogelijke beheersmaatregelen uit naar voren kwamen.

3.4.2 Vooruitblik: toekomstige onzekerheden

Er is een aantal onzekerheden ten aanzien van de realisatie van het gemeentehuis. De belangrijkste onzekerheid heeft betrekking op de kosten van de realisatie van het gemeentehuis: hoeveel stijgen de bouwkosten? Daarnaast speelt mee welke partij uiteindelijk de bouw op zich neemt voor welke

⁹³ Gemeente Oldambt, Interne evaluatie realisatie Cultuurhuis De Klinker, november 2015, p. 28.

⁹⁴ Rekenkamercommissie Oldambt, Nota van bevindingen Onderzoek naar Plan Postraat Scheemda, 6 november 2017, p. 4.

⁹⁵ Rekenkamercommissie Oldambt, Nota van bevindingen Onderzoek naar Plan Postraat Scheemda, 6 november 2017, p. 27.

⁹⁶ Rekenkamercommissie Oldambt, Nota van bevindingen Onderzoek naar Plan Postraat Scheemda, 6 november 2017, p. 7.

⁹⁷ Rekenkamercommissie Oldambt, Nota van bevindingen Onderzoek naar Plan Postraat Scheemda, 6 november 2017, p. 26.

⁹⁸ Rekenkamercommissie Oldambt, Nota van bevindingen Onderzoek naar Plan Postraat Scheemda, 6 november 2017, p. 30.

⁹⁹ Rekenkamercommissie Oldambt, Nota van bevindingen Onderzoek naar Plan Postraat Scheemda, 6 november 2017, p. 27

kosten. De stuurgroep nam het besluit om op basis van de huidige marktsituatie te werken met een traditionele aanbesteding zonder bouwteam. Deze vorm van aanbesteden duurt langer. Dat roept de vraag op welke gevolgen dit uiteindelijk heeft voor de planning (en vervolgens ook voor het budget). Zoals reeds vermeld is de raad op 31 mei 2023 meegenomen in een geactualiseerde kostenraming. De ambtelijk betrokkenen gaven aan dat er in oktober 2023 een gedetailleerde kostenraming komt voor het DO van het nieuwe gemeentehuis. Dit is ter onderbouwing van het raadsbesluit over de verruiming van het budget.

Een andere onzekere factor is de HEMA. De huidige stand van zaken is dat de HEMA bezig gaat met het realiseren van haar nieuwe winkelformule. De projectorganisatie maakte mondelinge basisafspraken met de HEMA over de volgorde van de bouw.¹⁰⁰ Pas als de HEMA klaar is, kan de gemeente beginnen met bouwen (o.a. gefaseerde sloop van het inpandige trappenhuis door de HEMA). Uit de gesprekken kwam naar voren dat de ambtelijke betrokkenen en de betrokkene van abcnova zich geen zorgen maken over deze afhankelijkheid van de afronding van de verbouwing van de HEMA.^{101 102} De gemeente heeft nog tijd nodig en zal pas in 2024 gaan bouwen. De HEMA heeft volgens de betrokkene van abcnova voldoende tijd om de winkel in te richten.¹⁰³

Een volgende onzekerheid met de HEMA zit in de fase waarin de gemeente begint met de bouw van de gevel. De ambtelijk betrokkenen gaven aan dat dit overlast zal geven aan de HEMA, maar probeert de gevolgen hiervan zoveel mogelijk op te vangen (o.a. plaatsen stofschotten). Ook geven ambtelijk betrokkenen aan dat de HEMA op de hoogte is van de overlast die gaat plaatsvinden, en daar ook mee akkoord gaat. Werkafspraken over de bouw en eventuele overlast zijn echter (nog) niet vastgelegd.

Betrokkenen geven aan dat er een robuuste projectmanagementstructuur is waarmee de gemeente eventuele onzekerheden en tegenvallers kan opvangen.^{104 105} Deze robuuste structuur houdt onder meer in dat de stuurgroep risico's regelmatig bespreekt en dat de stuurgroep werkt met scenario's. Het college geeft aan dat de projectorganisatie onder andere nadenkt over hoe om te gaan met mogelijke kostenstijgingen.¹⁰⁶ Dit geeft volgens het college vertrouwen dat de projectorganisatie in staat is om tot actie over te gaan wanneer dit nodig is. Kritisch bezien is er – zoals reeds vermeld – echter geen concrete prioriteitenlijst voor het geval deze kostenstijgingen zich voordoen.

3.4.3 Analyse

De analyse van bovenstaande informatie leidt tot de bevindingen opgenomen in het volgende kader. Een nadere toelichting volgt onder het kader.

Bevindingen

- De gemeente heeft geleerd van eerdere grote projecten en dit meegenomen in de nieuwe projectmanagementstructuur voor het gemeentehuis.
- Er is een functionerende projectmanagementstructuur, maar er is binnen deze structuur onvoldoende focus op het realiseren van het beoogde tijdpad.
- Een onzekere factor met betrekking tot verdere vertraging is de afhankelijkheid van de HEMA (startdatum bouw en overlast van de bouw).

¹⁰⁰ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

¹⁰¹ Abcnova, Interview deelpjectleider bouw, 3 mei 2023.

¹⁰² Gemeente Oldambt, Interview voormalige en huidige ambtelijk opdrachtgever, 25 april 2023.

¹⁰³ Abcnova, Interview deelpjectleider bouw, 3 mei 2023.

¹⁰⁴ Gemeente Oldambt, Interview projectleider, 25 april 2023.

¹⁰⁵ Gemeente Oldambt, Interview portefeuillehouder, 11 mei 2023.

¹⁰⁶ Gemeente Oldambt, Interview portefeuillehouder, 11 mei 2023.

De gemeente heeft de lessen van eerdere grote projecten meegenomen in de nieuwe projectmanagementstructuur. In de nieuwe projectmanagementstructuur van het gemeentehuis is sprake van projectmatig werken waarbij de gemeente werkt met een duidelijke overlegstructuur. Ook is de gemeente actiever bezig met risicomanagement (zie paragraaf 3.2).

De projectmanagementorganisatie (inclusief stuurgroep) functioneert op hoofdlijnen naar behoren (zie ook paragraaf 3.1), maar speelt echter onvoldoende in op het realiseren van het beoogde tijdpad. Zoals eerder weergegeven is de datum voor de realisatie van het gemeentehuis al een aantal keer opgeschoven. Hoewel ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen optimistisch zijn over het nu wel realiseren van het tijdpad, is dit onvoldoende onderbouwd (bijvoorbeeld middels een actueel projectplan).

Naast stijgende bouwkosten is de samenwerking met en afhankelijkheid van de HEMA een risico voor de toekomst. Dit risico kan gevolgen hebben voor de oplevertermijn van het gemeentehuis, en daarmee ook voor het budget. De gemeente is voor de bouw van het gemeentehuis afhankelijk van de afronding van het plan van de HEMA voor de nieuwe winkelformule. De ambtelijk betrokkenen en de betrokkene van abcnova maken zich geen zorgen over de spoedige afronding hiervan.^{107 108}

Tegelijk laten de ontwikkelingen in het verleden met de HEMA zien dat onvoorziene onzekerheden zich voordoen, en dat deze grote gevolgen kunnen hebben voor de planning. In theorie is het bijvoorbeeld mogelijk dat de HEMA veel overlast zou kunnen ondervinden van de bouw van het gemeentehuis, en daardoor gaat klagen bij de gemeente of bezwaar indient tegen de omgevingsvergunning. Dit zou kunnen leiden tot grote vertraging van de bouw van het gemeentehuis en daarmee gepaard gaande kosten voor het budget.

¹⁰⁷ Abcnova, Interview deelprojectleider bouw, 3 mei 2023.

¹⁰⁸ Gemeente Oldambt, Interview voormalige en huidige ambtelijk opdrachtgever, 25 april 2023.

Bijlage 1. Normenkader

Deelvragen	Normen
A. Beleid en aansturing	
1. Wat is de kwaliteit van de kaderstelling voor de bouw van het nieuwe gemeentehuis? 2. In hoeverre is er sprake van kritische tegenmacht bij de beleidsformulering rond het nieuwe gemeentehuis, zowel ambtelijk als bestuurlijk?	▪ De door de raad en college vastgestelde kaders en richtlijnen zijn van voldoende kwaliteit. Dit betekent: - er is een duidelijk geformuleerde visie en strategie; - de visie en strategie zijn vertaald in beleidsdoelstellingen; - de doelstellingen zijn voldoende specifiek, meetbaar, tijdgebonden en zo mogelijk voorzien van prestatie-indicatoren. ▪ Er is sprake van kritische tegenmacht in de zin dat ambtenaren (en bestuurders) zich vrij voelen om tegengeluiden in te brengen bij bestuurlijke ideeën en wensen. Kritische tegenmacht houdt ook in dat besluiten en/of aanpassingen van het plan vooraf getoetst worden op haalbaarheid.
B. Organisatie en uitvoering	
3. Is er sprake van een adequate en geborgde projectmanagementstructuur? 4. In hoeverre zijn de risico's vooraf in beeld gebracht en worden deze structureel gemanaged? 5. Welke relevante aanpassingen zijn er geweest in het plan? 6. In hoeverre is de projectorganisatie in staat in te spelen op (toekomstige) onzekerheden en veranderingen in de omstandigheden of de complexiteit van het project?	▪ De gemeente heeft de lessen uit eerdere grotere projecten meegenomen in de nieuwe projectmanagementstructuur voor het gemeentehuis. ▪ Er is een adequate en geborgde projectmanagementstructuur in de zin dat: - er een actueel projectplan is; - het projectplan inzicht geeft in de mijlpalen; - de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk belegd zijn bij een bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, stuurgroep, projectgroep, projectleider et cetera; - er sprake is van een doeltreffend projectmanagement; - er een adequate overlegstructuur is, hetgeen inhoudt dat er gewerkt wordt met een agenda, notulen, actiepunten et cetera. ▪ Invulling van de taken, verantwoordelijkheden en aansturing verloopt conform afspraak en de gekozen projectstructuur wordt systematisch gevolgd. ▪ Er sprake van gestructureerd risicomanagement in de zin dat de gemeente de risico's heeft verkend en de bijbehorende beheersmaatregelen heeft verkend. ▪ De projectorganisatie is veerkrachtig in de zin dat zij het plan snel en adequaat kan aanpassen op basis van veranderende omstandigheden.

Bijlage 2. Geraadpleegde personen

Gemeente

- Projectleider
- Voormalige ambtelijk opdrachtgever
- Gemeentesecretaris (huidige ambtelijk opdrachtgever)
- Portefeuillehouder

Andere geïnterviewden

- Deelprojectleider bouw abcnova