

Verbouw gemeentehuis Borsele

Raadsonderzoek Borsele



Onderzoekscommissie 'Verbouw gemeentehuis'

Mevrouw M.C.J. van de Plasse – Nagelkerke

De heer K.J. van der Maas

De heer H.J.G. Uitterhoeve

De heer G.A. Gunter

De heer N.C.J. Werri

De heer L. Mol

De heer L.M. de Putter

Plaatsvervangend leden

De heer A.P. Witkam

De heer J. Mol

De heer R.W. Boekholt

Ondersteuning onderzoekscommissie

De heer Ph.J.M. de Vree (*griffier*)

Onderzoekers:

Mevrouw C.E.A. Gerards LL.M MSc

De heer dr. J. Loots

Mevrouw drs. B.L. Mooren (*projectleider*)

De heer drs. J.J.P. Paffen

Datum:

14-06-2013

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	1
1.1	/Onderzoeksverantwoording	1
1.2	/Bevindingen/conclusies	4
2	Analyse	8
2.1	/Invalshoek 1: Besluitvormingsproces (de kaders)	8
2.2	/Invalshoek 2: Financiële onderbouwing en aanbesteding	11
2.3	/Invalshoek 3: bestuurlijke aansturing en projectbeheersing	14
	Feitenreconstructie	17
	Bijlagen	45
	Bijlage 1.Deelvragen	45
	Bijlage 2.Onderzoeksprotocol	47
	Bijlage 3.Bronnen	50
	Geraadpleegde documenten	50
	Interviews	51
	Bijlage 4.Personele samenstelling stuur- en werkgroep ten tijde van nieuwbouw/verbouw	53
	Bijlage 5.Tijdlijn	54

1 Samenvatting

1.1 / Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

In december 2012 heeft de gemeenteraad een onderzoek ingesteld naar de verbouw van het gemeentehuis.¹ Aanleiding hiervoor is de overschrijding van de kosten van de verbouw van het gemeentehuis en het verzoek tot het beschikbaar stellen van een aanvullend krediet van € 1,19 miljoen.² Op 7 februari 2013 stelt de gemeenteraad de Verordening op het onderzoeksrecht van de raad vast en stemt de gemeenteraad unaniem in met het initiatiefvoorstel voor een onderzoek naar de kostenoverschrijding.³ Het betreft een onderzoek op basis van artikel 155a van de Gemeentewet.

Doel

Het doel van het onderzoek is tweeledig:

- / inzicht te krijgen in genoemde achtergronden en oorzaken. Dit omdat op het moment dat de gemeenteraad geconfronteerd werd met de kostenoverschrijding er nog geen analyse was gemaakt van de oorzaak of oorzaken van de overschrijding;
- / lessen te trekken voor toekomstige grootschalige projecten binnen de gemeente.

Het doel is bij het vaststellen van de verordening en het plan van aanpak op 7 februari 2013 door de gemeenteraad vastgesteld.⁴

Onderzoekscommissie

Op 7 maart 2013 wordt een onderzoekscommissie geïnstalleerd. Diezelfde raadsvergadering heeft de gemeenteraad ook het benodigde krediet beschikbaar gesteld. De onderzoekscommissie bestaat uit de raadsleden mevrouw Van de Plasse – Nagelkerke en de heer Van der Maas (CDA), de heer Uitterhoeve (PvdA), de heer Gunter (SGP/CU), de heer Werri (LPB), de heer Mol (VVD), de heer De Putter (D66, voorzitter). De heren Witkam (PvdA), Mol (SGP/CU) en Boekholt (VVD) zijn als plaatsvervangende leden benoemd.

De onderzoekscommissie wordt ondersteund door de raadsgriffier, de heer De Vree en door onderzoeksbureau Necker van Naem.

¹ Initiatiefvoorstel, instellen onderzoek verbouw gemeentehuis, zonder datum.

² Voorstel tot het beschikbaar stellen van een aanvullend krediet voor de verbouw van het gemeentehuis, 1 november 2012.

³ Dit gebeurt door middel van het vaststellen van de Verordening op het onderzoeksrecht van de raad, 7 februari 2013.

⁴ Verordening op het onderzoeksrecht van de raad, vastgesteld d.d. 7 februari 2013.

Onderzoeksvragen en afbakening

Vervolgens is door de onderzoekscommissie een aantal onderzoeksvragen opgesteld (zie ook bijlage 1). Deze zijn ondergebracht in vier invalshoeken:

/ **Invalshoek 1: besluitvormingsproces (de kaders)**

Het besluitvormingsproces (de kaders) voorafgaand aan de keuze voor verbouwing: welke keuzes zijn er gemaakt ten aanzien van de verbouw van het gemeentehuis en op grond waarvan en door wie zijn die keuzes gemaakt?

/ **Invalshoek 2: financiële onderbouwing en aanbesteding**

De financiële onderbouwing van het besluit: hoe is de financiële onderbouwing van het voorstel tot stand gekomen?

/ **Invalshoek 3: bestuurlijke aansturing en projectbeheersing**

De kwaliteit van de bestuurlijke aansturing en projectbeheersing: hoe is de budgetbewaking en projectorganisatie georganiseerd?

/ **Invalshoek 4: kwaliteit van informatievoorziening**

De kwaliteit van de informatie(voorziening): wie wist wat op welk moment en hoe is de beschikbare informatie gedeeld (van externen via organisatie en college naar gemeenteraad) en was die informatie voldoende om invulling te geven aan de onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden?

De onderzoekscommissie heeft het onderzoek afgebakend tot de renovatie van het gemeentehuis. De onderzoeksperiode is daarmee in de tijd begrensd van het moment dat de gemeenteraad krediet beschikbaar stelde voor de renovatie van het gemeentehuis (formele besluitvorming vond plaats op 5 januari 2012) tot het moment dat de gemeenteraad een aanvullend krediet beschikbaar stelde (formele besluitvorming op 1 november 2012).

Uitvoering van het onderzoek

Nadat op 12 maart 2013 een startgesprek met de burgemeester en gemeentesecretaris heeft plaatsgevonden, hebben de onderzoekers in de periode maart tot en met april 2013 oriënterende gesprekken gevoerd en documenten geanalyseerd. In april en mei 2013 is een aantal interviews gehouden door leden van de onderzoekscommissie en de onderzoekers van Necker van Naem. Een overzicht van geïnterviewden is opgenomen in bijlage 3. De door het onderzoeksbureau opgestelde interviewverslagen zijn een belangrijke bron van informatie gebleken. Door de gemeente (zowel ambtelijk als bestuurlijk) is veel mondeling besloten. De onderzoekscommissie acht dit een punt van aandacht: een aantal zaken is niet (voldoende) vastgelegd en niet alles dat op papier staat, is goed gedocumenteerd. Zo zijn besluiten van het college in dit dossier vaak niet schriftelijk vastgelegd.

Een overzicht van de voor dit onderzoek gebruikte documenten is tezamen met de lijst geïnterviewden opgenomen in bijlage 3.

De onderzoekscommissie had het voornemen het onderzoek nog vóór het zomerreces af te ronden. Dat betekende dat het onderzoek diende te worden uitgevoerd in een kort tijdsbestek. De onderzoekscommissie is de ambtelijke organisatie en alle betrokkenen erkentelijk dat het gelukt is het onderzoek inderdaad in korte tijd uit te voeren. De commissie dankt de ambtelijke organisatie voor het aanleveren van documenten en dankt alle personen met wie is gesproken, zowel binnen de gemeente Borsele als daarbuiten, voor hun medewerking.

Op basis van de bevindingen uit de dossierstudie en interviews heeft de onderzoekscommissie een conceptonderzoeksrapport opgesteld. Op 15 mei 2013 heeft de onderzoekscommissie het conceptonderzoeksrapport besproken en vastgesteld. In week 21 is de ambtelijke organisatie in de gelegenheid gesteld om de rapportage te controleren op feitelijke juistheid. Op 10 juni 2013 heeft de onderzoekscommissie het eindrapport vastgesteld.

Leeswijzer

Het rapport biedt na deze onderzoeksverantwoording inzicht in de belangrijkste bevindingen. Daarna volgt in het tweede hoofdstuk een analyse aan de hand van de gekozen invalshoeken. De feitenreconstructie die daarop volgt geeft een beschrijving van de feiten en gebeurtenissen.

1.2 / Bevindingen/conclusies

In december 2012 heeft de gemeenteraad van Borsele besloten een onderzoek in te stellen op basis van artikel 155a van de Gemeentewet. Onderwerp van onderzoek is de kostenoverschrijding van de verbouw van het gemeentehuis. De onderzoeksperiode is begrensd van (de voorbereiding van) het krediet dat de gemeenteraad op 5 januari 2012 beschikbaar stelt tot en met het moment waarop de gemeenteraad op 1 november 2012 een aanvullend krediet beschikbaar stelt. Niet de bouwfase zelf, maar de ontwerp- ofwel voorbereidingsfase is dus onderwerp van onderzoek.

De onderzoekscommissie stelt vast dat aan de renovatie van het gemeentehuis een lange voorgeschiedenis is vooraf gegaan die, zo stelt zij vast, sterk van invloed is geweest op de wijze waarop de voorbereiding, de besluitvorming en de financiële onderbouwing zijn verlopen. Door een bezuinigingsopgave besluit de gemeente Borsele in 2010 om niet door te gaan met initiële plannen voor het gemeentehuis (uitbreiding/renovatie). De planvorming komt tijdelijk stil te liggen. De onderzoekscommissie erkent dat er in het voorjaar van 2011 vervolgens redenen waren om te zoeken naar oplossingen voor de huisvestingsproblematiek. De asbestproblematiek die zich in het voorjaar van 2011 voordoet, onderstreept voor velen de noodzaak tot actie over te gaan. De behoefte om na jaren van plannen en voorbereidingen daadwerkelijk te beginnen met de modernisering van het gemeentehuis krijgt een directie impuls door deze asbestproblematiek. Besloten wordt om het bestaande contract met de architect voort te zetten. Ontbinden van dat contract kost geld, en bovendien is er veel geïnvesteerd in de voorbereiding en ook in de relatie met de architect en het bouwmanagementbureau. Er wordt als het ware een doorstart gemaakt: de ambitie uit de plannen van vóór het besluit tot renovatie in 2011 zijn, zeker in het hoofd van een aantal betrokkenen, bepalend gebleven en daardoor ook van invloed geweest op het proces dat in het voorjaar van 2011 begint. De doorstart had, zo stelt de onderzoekscommissie vast, een heel bewust georganiseerde herstart moeten zijn. De bezuinigingsopgave betekende nieuwe financiële kaders voor het aanpakken van de renovatie, maar er is in 2011 onvoldoende stilgestaan bij de vraag: wat is noodzakelijk (wat gaan we realiseren) en tegen welke kosten. Er is met andere woorden in 2011 onvoldoende stilgestaan bij wat de nieuwe financiële situatie van de gemeente betekende voor het ambitieniveau voor de renovatie van het gemeentehuis. Door het ontbreken van een duidelijke definitie en start van een meer sobere renovatie dan voorzien, is een valse start gemaakt. Die is bepalend gebleken voor het verdere verloop.

De commissie komt op basis van het door haar uitgevoerde onderzoek tot een aantal conclusies over de bestuurlijke aansturing, de projectbeheersing en de financiële onderbouwing alsook over de kwaliteit van de besluitvorming en de informatievoorziening.

Conclusie 1

Valse start leidt tot problemen

De onderzoekscommissie concludeert dat de valse start te wijten is aan drie tekortkomingen: het heeft ontbroken aan een Programma van Eisen, aan een betrouwbare kostenraming en aan een goed ingerichte projectorganisatie. Minder prozaïsch gesteld: een aantal seinen stond op oranje en de voorbereiding van de uitvoering van de renovatie had onder deze omstandigheden niet van start mogen gaan.

- / In 2011 zijn de plannen voor een sobere renovatie in onvoldoende mate gemarkeerd als de start van een nieuwe fase. De doorgevoerde bezuiniging op het renovatiebudget leidt niet tot het opstellen van een nieuw of herzien Programma van Eisen, waarin duidelijk omschreven staat wat de gemeente gerealiseerd wil hebben. Dat had wel moeten gebeuren. Een Programma van Eisen, voorzien van een deugdelijke financiële onderbouwing, had namelijk disciplinerend gewerkt in het proces van het opstellen van een voorlopig ontwerp tot aan het bestek. Betrokkenen hadden door het programma telkens kunnen teruggrijpen op de gemaakte afspraken over de gestelde eisen.

- / Op basis van het Programma van Eisen had bovendien een meer fijnmazige raming moeten worden opgesteld dan nu voorlag. Te lang is in de tweede helft van 2011 en begin 2012 onduidelijk gebleven wat er nu precies gerealiseerd zou worden, en tegen welke prijs.

- / De projectorganisatie (ambtelijk en bestuurlijk projectverantwoordelijken) had moeten voorkomen dat eind 2011 aan de gemeenteraad wordt toegezegd dat het beschikbaar te stellen bedrag van plusminus 2,8 miljoen euro taakstellend is en dat voor dat bedrag zowel alle voorziene exterieur- als interieurwerkzaamheden kunnen worden uitgevoerd. Op datzelfde moment was namelijk duidelijk dat de planvormingsfase tot aan de bestekfase nog moest worden afgerond. Op het moment dat de gemeenteraad het kredietvoorstel aannam, kon dus nog niet worden vastgesteld dat het gevoteerde bedrag voldoende was om alle voorgenomen werkzaamheden te realiseren.

Conclusie 2

In de voorbereiding op de renovatie heeft het college de gemeenteraad onvoldoende betrokken en onvoldoende geïnformeerd

Het ontbreken van een Programma van Eisen is er mede debet aan geweest dat het college de gemeenteraad niet heeft betrokken bij het opstellen van wensen en uitgangspunten ten

aanzien van het te renoveren gemeentehuis. Dat is onbegrijpelijk gezien het (gezichtsbepalende) belang dat een gemeentehuis in de gemeenschap vervult. Het college had de gemeenteraad moeten betrekken zodat college en gemeenteraad vanuit opvattingen over bijvoorbeeld het gewenste dienstverleningsconcept of op grond van opvattingen over goed werkgeverschap in 2011 gezamenlijk de tijd hadden gehad om te komen tot heldere doelstellingen die een vertaling hadden moeten vinden in een Programma van Eisen.

Het is de raad te verwijten dat hij op het moment dat de gemeenteraad wel betrokken wordt en gevraagd wordt krediet beschikbaar te stellen, genoeg neemt met de toezegging dat voor het te voteren bedrag alles kan worden gerealiseerd, zonder hierbij om de noodzakelijke onderbouwing te vragen.

Conclusie 3

Gemeenteraad ten onterechte niet betrokken na mislukken aanbesteding in zomer 2012

- / Als in de zomer van 2012 duidelijk wordt dat de geoffreerde prijzen hoger zijn dan geraamd, wordt besloten niet tot gunning over te gaan, maar tot een best and final offer. De commissie constateert dat dit besluit, ondanks het feit dat het op dat moment zomervakantie is, binnen een zeer kort tijdsbestek wordt genomen. Ook constateert de commissie dat hierover geen op schrift gesteld besluit van het college wordt gevraagd, het college besluit hier mondeling toe.
- / De commissie stelt bovendien vast dat de gemeenteraad slechts op de hoogte is gesteld van het feit dat niet wordt overgegaan tot gunning, maar tot een best and final offer. Ten onrechte wordt de gemeenteraad op dat moment niet (vertrouwelijk) betrokken bij de keuzes die op dat moment moeten worden gemaakt. In plaats van de raad drie maanden later te confronteren met een verzoek tot aanvullend krediet, had de raad in de zomer van 2012 de keuze voorgelegd moeten worden tussen sturen op een budget dat taakstellend is (wat schrappen van werkzaamheden had betekend) of sturen op een minimaal aantal werkzaamheden dat verricht had moeten worden (met een aanvullend krediet tot gevolg).
- / De argumentatie om de gemeenteraad in 2012 niet te betrekken in het keuzeproces is discutabel. Dat vertrouwelijk informeren van de gemeenteraad een te groot risico betekende voor het procesverloop, leert dat er op dit punt en in dit dossier onvoldoende vertrouwen heeft bestaan tussen college en raad. Wat geldt ten aanzien van de inhoud geldt ook ten aanzien van de strategie: de gemeenteraad had betrokken moeten worden bij de strategische keuze die uiteindelijk een politieke keuze was.
- / Het is niet goed te begrijpen, en ook te verwijten, dat de gemeenteraad geen redenen heeft gezien om vragen te stellen, om inzicht, onderbouwing, risico's en verantwoording

te vragen. De gemeenteraad heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid voor rechtmatige en doelmatige besluitvormingsprocessen. Zijn rolinvulling is bepalend voor een juiste verhouding tussen vertrouwen geven en wantrouwen organiseren, die haar doorwerking ook zal hebben in de ambtelijke organisatie.

Conclusie 4

Besluitvormingsprocessen onvoldoende transparant en navolgbaar

De onderzoekscommissie concludeert dat dit dossier leert dat de besluitvorming veelal op informele, niet op schrift gestelde, wijze heeft plaatsgevonden. Daardoor is doorgaans niet vast te stellen wie (welke bestuursorgaan en welke functionaris binnen de ambtelijke organisatie) een besluit neemt, of daarover adviseert, en op grond waarvan. Dit betekent dat besluitvormingsprocessen onvoldoende navolgbaar zijn. Dat is een verantwoordelijkheid van het college en van de gemeenteraad. De ambtelijke organisatie heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid voor het realiseren van een transparant en navolgbaar proces van beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en bestuurlijke advisering. Het onderzochte dossier leert dat onvoldoende navolgbare en transparante besluitvorming leidt tot:

- / Onvoldoende (organisatie van) tegenspraak. De controller en de afdeling financiën zijn niet betrokken.
- / Te veel ruimte voor ambtelijk betrokkenen om besluiten te nemen die onvoldoende bewust en in onvoldoende mate met bewust georganiseerde bestuurlijke input worden genomen.
- / De commissie gelooft dat de informele bestuurscultuur en werkwijze de gemeente Borsele veel goeds heeft gebracht: doorpakken, durven ondernemen en samenwerken in vertrouwen. Zij stelt evenwel dat deze mentaliteit en cultuur alleen waardevol is als zij ook begrensd is. Er moet een juiste balans zijn tussen vertrouwen geven (genoegen nemen met toezeggingen en elkaar op het woord geloven) en wantrouwen organiseren (vragen om onderbouwing en afdwingen van inzicht in risico's). In het herstellen van die balans en tegelijk behouden wat van waarde is, ziet de onderzoekscommissie voor de gemeenteraad, het college en de ambtelijk betrokkenen een belangrijke opgave.

2 Analyse

In dit hoofdstuk volgt een analyse van de in de feitenreconstructie gepresenteerde feiten en gebeurtenissen. Dit gebeurt aan de hand van de gekozen invalshoeken. De kwaliteit van de informatievoorziening (invalshoek 4) komt daarbij niet separaat aan bod, maar is een aspect dat telkens aan bod komt bij de behandeling van de drie invalshoeken.

2.1 / Invalshoek 1: Besluitvormingsproces (de kaders)

In de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van de verbouw van het gemeentehuis, speelt de voorgeschiedenis een belangrijke rol. Na een aantal jaren van planvorming die zonder uitvoering blijft, start in 2007 de planvorming voor de renovatie en nieuwbouw van het gemeentehuis. Hiervoor wordt een Programma van Eisen opgesteld en vervolgens een Europese aanbesteding gestart voor de werving van een architect. In maart 2010 sluit de gemeente een contract met architectenbureau Atelier Kempe Thill. In de zomer van 2010 besluit de gemeente, ingegeven door een bezuinigingsopgave, deze planvorming stil te leggen. Het contract met Atelier Kempe Thill wordt niet opgezegd en in het voorjaar van 2011 gaan de gemeente en Atelier Kempe Thill in gesprek over mogelijkheden om met een gereduceerd budget een gedeeltelijke renovatie uit te voeren. Er wordt afgezien van een deel nieuwbouw aan het gemeentehuis. De gemeente kiest er op dat moment niet voor een nieuw Programma van Eisen op te stellen. Er zijn in de zomer van 2011 geen scenario's uitgewerkt gebaseerd op het niet of vooralsnog niet renoveren van het bestaande gemeentehuis. Het huren van een ruimte is bijvoorbeeld niet overwogen, evenmin zijn huisvestingsplannen uitgewerkt die uitgingen van (mogelijke scenario's van) gemeentelijke fusies of vergaande bovenlokale (ambtelijke) samenwerking. Renovatie van het gemeentehuis werd noodzakelijk geacht en doorgaan met de architect werd wenselijk gevonden. Aan dat laatste lag de inschatting ten grondslag dat doorgaan met Atelier Kempe Thill om een groot aantal redenen uiteindelijk het meest doelmatig zou zijn, onder meer omdat het bureau door de voorbereidende werkzaamheden inmiddels goed bekend was met de bouwkundige staat van het gebouw. Verbreken van het contract zou bovendien kosten meebrengen, gezien de boeteclausule die dan in werking zou treden.

Er wordt met Atelier Kempe Thill gewerkt aan een ontwerp dat uitgaat van de gevelrenovatie, die overigens reeds in het oorspronkelijke ontwerp was voorzien (toen er ook nog sprake was van deels nieuwbouw). Voor een aantal aspecten, met name aspecten die betrekking hebben op het interieur, brengt de gemeente in overleg met de architect mogelijkheden in kaart. Op dat moment is de gemeente op zoek naar beschikbare middelen ter financiering van de renovatie. Het duurt tot aan het definitief worden van het bestek (in mei 2012) voordat de lijst met uit te voeren werkzaamheden is vastgesteld.

Wel was van het begin af aan duidelijk dat de gevel (inclusief kozijnen), het asbesthoudende dak en de klimaatbeheersing prioriteit hadden.

Door deze gang van zaken heeft het ontbroken aan een heldere definitiefase voor het gehele renovatieproject. Voortbouwend op voorliggende plannen is het in de zomer van 2011 niet gekomen tot een bewust georganiseerde herstart of doorstart met een daarbij passend herzien Programma van Eisen. Op verschillende momenten zijn bepalende keuzes gemaakt, zowel met betrekking tot inhoudelijke keuzes als met betrekking tot de financiën. Tezamen vormen zij het besluitvormingsproces dat aan de start van de renovatie en het daarvoor beschikbaar stellen van het krediet vooraf is gegaan. De onderzoekscommissie onderscheidt de volgende stappen.

/ De keuze voor het ontwerp door Atelier Kempe Thill voor de gevel en het dak

De architect stelt hiervoor in oktober 2011 een kostenraming op van 1.648.500 euro. Dit is inclusief zonwering en sanering van het dak en een post onvoorzien. De keuze voor dit ontwerp wordt eveneens in oktober 2011 gemaakt. Hoewel er geen schriftelijk collegebesluit aan de keuze voor het ontwerp ten grondslag ligt, en het besluit niet in de besluitenlijst van het college is opgenomen, bevestigen ambtelijk betrokkenen en de verantwoordelijk portefeuillehouder dat de keuze voor het ontwerp een collegebesluit betreft. De raad wordt in november 2011 over de ontwerpkeuze geïnformeerd.

/ Zoektocht naar en beschikbaar stellen van krediet

In dezelfde periode dat er gesprekken worden gevoerd met de architect, vindt een zoektocht plaats naar beschikbare middelen om de renovatie van het gemeentehuis te financieren. Er wordt ruimte gevonden voor een krediet van 2.758.000 euro voor de renovatie en alle bijkomende kosten. Naast dit krediet ligt een lijst met werkzaamheden, inclusief een grove kostenraming. De kostenraming is gebaseerd op onderhoudsplannen en offertes en telt op tot 2,8 miljoen euro. De raad krijgt de toezegging dat er zowel inhoudelijk als financieel sprake is van taakstellend werken. Het is met die verwachting dat de raad instemde met het kredietvoorstel op 5 januari 2012.

/ Definitief worden bestek en kostenraming en inzetten op aanbestedingsvoordeel

De lijst met uit te voeren werkzaamheden, die uiteindelijk wordt opgesteld, is lopende de rit (van de zomer 2011 tot mei 2012) tot stand gekomen. Het definitieve bestek dat in mei 2012 wordt vastgesteld maakt duidelijk dat de kostenraming het beschikbare krediet met ruim 300.000 euro overschrijdt. Het college besluit, zo geadviseerd door de projectleider en het MT en daarin gesterkt door de externe deskundigen, de aanbesteding af te

wachten rekenend op een aanbestedingsvoordeel. De raad wordt op dat moment niet geïnformeerd over de geraamde overschrijding.

2.2 / Invalshoek 2: Financiële onderbouwing en aanbesteding

Financiële onderbouwing

In januari 2012 stelt de gemeenteraad een krediet beschikbaar van € 2.758.000. Aangegeven wordt welke werkzaamheden zullen worden uitgevoerd. Dit zijn onder meer:

- / aanpassing buitenschil: € 1.400.000
- / aanbrengen screens/zonwering: € 70.000
- / sanering asbestdak: € 100.000
- / koeling verdieping en begane grond: € 250.000

De inschatting van deze kostenposten zijn tot stand gekomen op basis van berekeningen voor de buitenschil van Atelier Kempe Thill/Bremen Bouwadviseurs (AKT/BBA), Grontmij en offertes van de gemeente. De toedeling van beschikbaar te stellen middelen aan de genoemde kostenposten is niet tot stand gekomen op basis van een uitgewerkt bestek. Het definitieve bestek is op dat moment nog niet gereed.

De portefeuillehouder bevestigt in de raadsvergadering van 5 januari 2012 dat alle aspecten (dus inclusief de voorgenomen interieurwerkzaamheden) voor het beschikbaar te stellen krediet van 2.758.000 euro kunnen worden uitgevoerd, terwijl intern wordt gesproken over een 'prioritering' (dak, gevel en koeling) en ook in het raadsvoorstel te lezen is dat er werk wordt uitgevoerd voor zover de financiële middelen daarvoor toereikend zijn. Op dat moment ontstaat verwarring over het begrip 'taakstellend'. Onder meer het feit dat er meerdere malen een bevestiging wordt gevraagd van het feit dat alle actiepunten (dus ook de werkzaamheden met betrekking tot het interieur) kunnen worden uitgevoerd met het beschikbaar te stellen krediet, leert dat er raadsleden zijn die zo hun twijfels hebben. Dit komt mede voort uit ervaringen in het verleden, onder meer bij de verbouwing van de raadsboerderij, waarvoor ook aanvullend krediet beschikbaar moest worden gesteld.

Aanbesteding

De gemeente laat zich bij de inrichting en uitvoering van de aanbestedingsprocedure adviseren door Bremen Bouwadviseurs (BBA). De gemeente heeft geen rechtstreekse opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met Bremen Bouwadviseurs. Dit omdat de gemeente reeds bij de Europese aanbesteding van de architect heeft besloten de bouwbegeleiding bij de architect te beleggen. Bremen Bouwadviseurs is dus een onderaannemer van Atelier Kempe Thill.

Op basis van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid komt AKT/BBA tot de conclusie dat de gemeente minimaal twee partijen dient te vragen. Het ontwerpteam, waarin de architect, het

bouwmanagementbureau, Grontmij en de gemeente deelnemen, besluit de aanbesteding op te splitsen in twee percelen: een bouwkundig en een installatietechnisch.

Conform het aanbestedingsreglement van de gemeente, besluit het college dan ook minimaal twee partijen uit te nodigen. De gemeente heeft een voorkeur voor lokale en regionale partijen. De keuze om lokaal aan te besteden is ingegeven vanuit het feit dat de gemeente de lokale/regionale economie en werkgelegenheid wenst te stimuleren. De onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen in hoeverre betrokkenen binnen het bouwteam en het college zich bewust waren van eventuele risico's van regionaal aanbesteden, bijvoorbeeld ten aanzien van het minder goed functioneren van de marktwerking en hoeverre externe adviseurs op deze risico's hebben gewezen. Bij betrokkenen bestaan hierover verschillende lezingen. In het onderzoeksdossier zijn geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat op de risico's is gewezen.

In mei 2012, als het definitieve bestek gereed is, is duidelijk dat de kostenraming het beschikbare budget met circa 300.000 euro overschrijdt. Het college besluit te anticiperen op een aanbestedingsvoordeel. Tevens besluit het college de raad noch het presidium op dat moment over deze 'papieren' overschrijding te informeren. De reden is dat dit zou kunnen leiden tot achteraf onnodige beroering (onnodig, als het aanbestedingsvoordeel zou zijn geboekt). Daarnaast speelt in de afweging van het college om de raad niet te informeren mee dat het risico bestond dat informatie over de opdracht en de aanbesteding openbaar zou worden. Het voortijdig bekend worden van informatie zou volgens het college zonder twijfel een ongunstig effect hebben op de (onderhandelings)positie van de gemeente.

In juli 2012 blijkt de aanbesteding hoger uit te vallen dan voorzien (900.000 euro boven het beschikbare budget, 600.000 euro boven het geraamde budget). Het college heeft geen nader onderzoek ingesteld naar de oorzaken van de hoogte van de prijzen van inschrijvers. De verklaringen ervoor lopen uiteen. Genoemd worden de materiaalsoort en de constructie voor het zetten van het glasmozaïek. Ook de keuze voor een zogeheten meervoudige, onderhandse regionale aanbesteding is genoemd als één van de mogelijke oorzaken.

Het college besluit tot een best and final offer. Hiermee gaat het college in tegen het advies van AKT/BBA, dat adviseert met de economisch meest voordelige inschrijver⁵ te gaan onderhandelen. Reden dat het college hier niet voor kiest is onder meer dat er voorbereidingskosten zijn gemaakt en dat het budget taakstellend is, en dat met enkel onderhandelen het verschil tussen beschikbaar budget en uitgebrachte offerte niet is te overbruggen. Ook vindt het college de werkcondities in het gemeentehuis dermate ernstig (asbestproblematiek, gebrekkige arbo-omstandigheden), dat het niet wil wachten met de uitwerking van de plannen.

⁵ In het advies spreekt AKT/BBA van 'laagste inschrijver', bedoeld zal echter zijn de economisch meest voordelige inschrijver.

Op basis van een bezuinigingsopdrachtsomschrijving (er worden werken geschrapt⁶) wordt de partijen uit de aanbesteding gevraagd een nieuw prijsvoorstel te doen. Niet is overwogen het werk van de markt te halen en een nieuwe, en dan openbare, aanbesteding te organiseren op basis van een nieuwe omschrijving van de uit te voeren werken.

Als raadsleden in de zomer van 2012 vanuit de samenleving signalen ontvangen dat de aanbesteding niet goed zou zijn verlopen, stellen zij hierover per e-mail vragen aan het college. Via de e-mail antwoordt de locoburgemeester dat de uitslag van de aanbesteding niet de mogelijkheid biedt om binnen het beschikbare budget te blijven, dat inschrijvers is laten weten dat het werk niet wordt gegund en dat hen wordt gevraagd te komen tot een best and final offer. De raad wordt niet geïnformeerd over de mate waarin offerende partijen het geraamde budget hebben overschreden en stellen hierover geen aanvullende vragen.

Het college houdt vast aan het feit dat het krediet taakstellend is. Het besluit daarom een aantal zaken betreffende het interieur uit de te verstrekken opdracht te halen en die zelf uit te laten voeren, zonder dat gespecificeerd wordt wat dit in concreto betekent. Voorbeelden zijn het schilderwerk van het interieur en het vervangen van de vloerbedekking. Dit moet dan worden bekostigd uit het meerjarig onderhoudsbudget. De verwachting, voorafgaand aan de best-and-final-offer-ronde, is nog altijd dat de marktomstandigheden in de bouwwereld van dien aard zijn, dat het mogelijk moet zijn om de werken voor lagere prijzen uitgevoerd te krijgen. Wordt die verwachting gelogenstraft dan is aanvullend krediet nodig. Zekerheidshalve wordt er vanaf dat moment een begin gemaakt met een verkenning van mogelijkheden om een aanvullend krediet te kunnen financieren. Wanneer deze verkenning start, wie hiertoe het initiatief neemt, en wie hiertoe besluit, heeft de onderzoekscommissie op basis van dossierstudie en interviews niet kunnen vaststellen.

In september 2012 blijkt na de best-and-final-offer-ronde, dat de inschrijfprijzen (op onderdelen) omlaag zijn gegaan, maar dat er nog steeds sprake is van een overschrijding van € 177.997 op de beschikbare bouwsom. Er vinden vervolgens onderhandelingen plaats met de laagste inschrijver. Grontmij adviseert, omwille van een te boeken prijsvoordeel, om het installatietechnisch perceel te splitsen in twee delen. Dit blijkt uiteindelijk niet houdbaar, omdat de mogelijkheid tot splitsing onvoldoende eenduidig in de gunningsleidraad was opgenomen.

Door onderhandelingen wordt de prijs met € 147.997 gereduceerd. Dit komt onder meer tot stand doordat wordt geschrapt in werkzaamheden en door afwijken van de in het bestek omschreven vereisten aan de HSB-gevel.⁷

⁶ Voorbeelden zijn het tegelwerk, onderdelen van kozijnen/ramen/deuren, onderdelen van de beglazing, het schilderwerk, de binneninrichting et cetera: Nota van Inlichtingen, d.d. 24-08-2011.

⁷ HSB = houtskeletbouw.

In oktober 2012 blijkt dat er ruimte kan worden gevonden binnen de lopende begroting om de interieurwerkzaamheden (die tijdens de aanbesteding waren geschrapt) te kunnen realiseren. Met het verlenen van een aanvullend krediet kan het initiële bestek alsnog goeddeels worden gerealiseerd.

2.3 / Invalshoek 3: bestuurlijke aansturing en projectbeheersing

Projectorganisatie

Over de inrichting van de projectorganisatie heeft geen besluitvorming plaatsgevonden. De inrichting van de projectorganisatie is ook nergens vastgelegd. In de praktijk wordt de projectorganisatie gevormd door een bouwteam en een ontwerpteam. Belangrijkste schakels binnen de projectorganisatie zijn de projectleider (sectorhoofd Maatschappelijke Ontwikkeling, tevens lid van het MT) en de projectmanager (medewerker beheer en onderhoud van gebouwen). Het bouwteam is een intern overleg dat naast de projectleider en de projectmanager uit twee andere medewerkers bestaat. Het was de bedoeling dat het bouwteam wekelijks bij elkaar zou komen. In de periode mei tot november 2012 hebben er echter geen vergaderingen van het bouwteam plaatsgevonden. De onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen wat hiervoor de reden is.⁸ Afstemming met de externe partijen (Atelier Kempe Thill, Bremen Bouwadviseurs en Grontmij) vindt plaats binnen het ontwerpteam. Hierin hebben naast de projectmanager ook andere medewerkers vanuit de gemeente zitting. Een aantal externen heeft aangegeven dat voor hen niet altijd helder was wie vanuit de gemeente beslissingsbevoegd was.

De burgemeester is bestuurlijk verantwoordelijk voor de renovatie van het gemeentehuis. Aanvankelijk, toen de planvorming nog zowel renovatie als nieuwbouw betrof, was het voornemen om ook een bestuurlijke stuurgroep in te richten. Nadat de plannen vereenvoudigd werden tot enkel renovatie is dit losgelaten. De projectleider is verantwoordelijk voor de terugkoppeling aan en afstemming met zowel het MT als het college van B&W. In de praktijk is dit vrijwel altijd mondeling gebeurd.

Doordat bouwteamvergaderingen niet hebben plaatsgevonden, en ook de informatievoorziening aan en besluitvorming in het MT en het college veelal niet is vastgelegd, heeft de onderzoekscommissie niet kunnen vaststellen hoe de projectaansturing in de praktijk verliep en wie op basis van welke informatie welke besluiten nam.

⁸ In de feitenverificatie is aangegeven dat er in mei en juni geen vergaderingen waren, omdat het bestek bij aannemers lag. Deze periode van twee maanden werd gevolgd door de vakantieperiode. In september vond er overleg plaats met de potentiële aannemers. Ook in die maand was er derhalve geen aanleiding bijeen te komen.

Budgetbewaking

De onderzoeksperiode richt zich op de periode voorafgaand aan de daadwerkelijke start van de renovatie. Niet de bouwfase maar de ontwerpfase is onderwerp van onderzoek. Budgetbewaking heeft in dit onderzoek dan ook betrekking op de wijze waarop de financiële kaders zijn bewaakt.

Bewaking van de financiële kaders vindt, opnieuw als gevolg van de wijze waarop de gemeente het proces heeft ingericht, in een laat stadium, op verschillende momenten en in verschillende gremia plaats.

/ Totstandkoming definitief bestek: bouwteam (in overleg met ontwerpteam)

In de maanden februari tot en met mei 2012 vindt budgetbewaking met name plaats binnen het bouwteam (intern) en het ontwerpteam. In die periode is veelvuldig gesproken over de lijst van uit te voeren werkzaamheden, de keuzes die hierin gemaakt worden voor de uitvoering en de gevolgen van die keuzes voor het definitieve bestek en de bijbehorende kostenraming. Al in februari is op basis van de ramingen duidelijk dat uitvoering van een aantal gewenste werkzaamheden niet past binnen het krediet dat de raad heeft vastgesteld. Uit de verslagen van zowel het bouwteam als het ontwerpteam wordt niet duidelijk dat de gemeente in de keuzes die zij heeft gemaakt nadrukkelijk heeft gestuurd op goedkope(re) oplossingen en realisatie binnen het budget.⁹

/ Anticiperen op aanbestedingsvoordeel: college van B&W, op advies projectleider en ontwerpteam

Op het moment dat het definitieve bestek gereed is, is duidelijk dat de voorgenomen werken de raming met ruim 300.000 euro overschrijdt. Er wordt besloten te anticiperen op een te realiseren aanbestedingsvoordeel. Het college wil op dat moment niet terug naar de raad voor een extra krediet, omdat het zou kunnen zorgen voor politieke onrust die onnodig zou kunnen blijken, maar ook omdat de kans op een mogelijk aanbestedingsvoordeel teniet zou worden gedaan op het moment dat op dat moment bekend zou zijn worden dat de raad om het verstrekken van aanvullend krediet was gevraagd. Dit besluit wordt door de projectleider mondeling afgestemd met zowel het MT als het college.

/ Keuze voor best and final offer: college van B&W

⁹ Tijdens de feitenverificatie is aangegeven dat de gemeente wel degelijk heeft gevraagd om goedkopere alternatieven of gelijkwaardige alternatieven. Als hierboven aangegeven is dat in schriftelijke stukken/het dossier niet terug te vinden.

AKT/BBA zet verschillende mogelijkheden op een rij en adviseert de gemeente de opdracht te gunnen aan de economisch meest voordelige inschrijver (door AKT/BBA aangeduid als laagste inschrijver) en met deze de (prijs)onderhandelingen aan te gaan. Dit betekent overigens wel dat er aanpassingen aan het ontwerp zullen worden gedaan. De opties zoals door AKT/BBA geschetst worden binnen de gemeente besproken. De onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen wie binnen de gemeente hierbij precies betrokken zijn geweest. Vastgesteld kan worden dat er in die periode geen vergadering van het bouwteam heeft plaatsgevonden. Er wordt door de gemeente geen andere mogelijkheid gezien dan inzetten op een best and final offer op basis van een bezuinigingsopdrachtomschrijving en dus niet te gunnen. De projectleider licht dit voorstel aan het college toe. Het college stemt daarmee in. Er ligt geen schriftelijk collegebesluit aan ten grondslag. De onderzoekscommissie stelt vast dat besluitvorming over de keuze voor een best and final offer, binnen een kort tijdbestek plaatsvindt. Alternatieven, zoals een aanpassing van het ontwerp van Atelier Kempe Thill of een minimale renovatie, zodat er in ieder geval volgens arbo-richtlijnen gewerkt kan worden, worden niet overwogen. De raad wordt per e-mail geïnformeerd. Dit gebeurt nadat raadsleden uit de samenleving berichten hebben ontvangen over het verloop van de aanbesteding en naar aanleiding daarvan vragen hebben gesteld aan het college. De locoburgemeester laat in een e-mail weten dat de uitslag van de aanbesteding niet binnen het beschikbare budget past en dat aan de inschrijvers is gevraagd om, op basis van een aangepaste opdracht, een best and final offer uit te brengen.

/ Voorstel voor aanvullend krediet

Op het moment dat in oktober 2012 de uitkomsten van de best-and-final-offer-ronde bekend zijn, is duidelijk dat het beschikbare budget ontoereikend is om de lijst met werkzaamheden van januari 2012 te realiseren. Het college besluit de raad hierover te informeren in een vertrouwelijke bijeenkomst. Aan de raad wordt vervolgens gevraagd een aanvullend krediet beschikbaar te stellen om zo de lijst met werkzaamheden van januari 2012 te realiseren. Na de informatiebijeenkomst wordt dit verzoek uitgewerkt in een raadsvoorstel, dat voor de eerstvolgende raadsvergadering (van november 2012) op de agenda staat. Met uitzondering van de fractie LPB en één fractielid van het CDA stemmen alle raadsleden voor dit kredietvoorstel. Hoewel raadsbreed verontwaardigd gereageerd wordt over de procesgang, worden vanuit de raad geen kritische vragen gesteld of opmerkingen geplaatst bij de onderbouwing van dit kredietvoorstel.

Feitenreconstructie

Voorgeschiedenis

De renovatie van het gemeentehuis kent een lange voorgeschiedenis. Reeds in 1998 vraagt ruimtegebrek om een andere inrichting van het gemeentehuis en in 2002 wordt om die reden de raads- en trouwzaal ondergebracht in de raadsboerderij.¹⁰ In 2007 start de planvorming voor de renovatie en nieuwbouw van het gemeentehuis. Er wordt een Programma van Eisen opgesteld en, na een Europese aanbesteding, wordt in maart 2010 de opdracht voor renovatie en nieuwbouw van het gemeentehuis gegund aan architectenbureau Atelier Kempe Thill.¹¹ Het voorbereidingskrediet van € 500.000 dat de raad beschikbaar heeft gesteld, wordt ingezet voor het opstellen van een voorlopig ontwerp. In juni 2010 wordt het voorlopig ontwerp aan de gemeenteraad gepresenteerd.

In de zomer van 2010 komen, als gevolg van een bezuinigingsopgave de plannen voor nieuwbouw en renovatie van het gemeentehuis onder druk te staan. Het voorlopig ontwerp dat is opgesteld door Atelier Kempe Thill wordt niet goedgekeurd en de planvorming komt stil te liggen. Atelier Kempe Thill wordt geïnformeerd dat er bezuinigd moet worden en dat moet worden gezien wat dit voor de uitvoering van de plannen voor het gemeentehuis betekent. In februari 2011 ligt er bij het college van B&W een ambtelijk advies waarin wordt geadviseerd de samenwerking met Atelier Kempe Thill te beëindigen zij het dat nog moet worden uitgezocht wat de consequenties zijn van het niet nakomen van de contractuele verplichting.¹² De onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen waarom het ambtelijk advies niet wordt opgevolgd. Verondersteld mag worden dat in elk geval de asbestproblematiek van invloed is geweest op het besluit de samenwerking met AKT/BBA door te zetten. Dit besluit wordt genomen in juni 2011.¹³

Projectstructuur en bestuurlijke aansturing

In 2009, ten tijde van de planvorming rondom renovatie en nieuwbouw, is er een voorstel opgesteld voor de projectorganisatie van de verbouw van het gemeentehuis.¹⁴ Het voorstel is ambtelijk opgesteld, door een lid van het MT. Het is niet duidelijk wie met de voorgestelde projectstructuur hebben ingestemd (MT, college van B&W). In het voorstel wordt onderscheid gemaakt tussen een stuurgroep en een werkgroep. Daarnaast wordt voorgesteld een bouwteam op te richten.

¹⁰ Zo blijkt onder meer uit het interne overzicht 'Geschiedenis van de verbouw van het gemeentehuis Borsele', datum onbekend.

¹¹ Contract Gemeente Borsele en Atelier Kempe Thill, 16 maart 2010.

¹² Adviesnota B&W, Voortgang gemeentehuis, 1 februari 2011.

¹³ Adviesnota B&W, Renovatie gemeentehuis, 15 juni 2011.

¹⁴ Organisatie verbouw gemeentehuis, opgesteld door sectorhoofd MO, d.d. 30 januari 2009.

De invulling van dit bouwteam moet op dat moment nog nader ingevuld worden. Tabel 1 geeft een overzicht van de voorgestelde projectstructuur en bijbehorende taken. In bijlage 4 is opgenomen hoe de personele bezetting van de stuur- en werkgroep werd voorgesteld. De taken van de stuur- en werkgroep zijn eveneens opgenomen.

Tabel 1: Organisatie verbouw gemeentehuis, ambtelijk voorstel projectstructuur renovatie & gemeentehuis 2009 ¹⁵

Stuurgroep	
<u>Samenstelling:</u>	
Voorzitter:	Burgemeester
Leden:	Gemeentesecretaris/lid MT Sectorhoofd RO/lid MT Sectorhoofd Middelen & Financiën/lid MT
Projectleider	Sectorhoofd maatschappelijke ontwikkeling/lid MT (budgetverantwoordelijk)
Projectmanagement	Beleidsmedewerker Beheer en onderhoud gebouwen (projectmanagement)
Architect
<u>Taken:</u>	
/	besluiten voorbereiden gemeenteraad en college;
/	besluiten nemen architect en aannemer (volgen aanbestedingsprocedures);
/	besluiten uitvoeringsniveaus;
/	besluiten over beschikbare budgetten.
Werkgroep	
<u>Samenstelling:</u>	
/ Projectleider	/ Automatisering
/ Projectmanagement	/ Personeelszaken
/ Interne zaken	/ Bouwen en Wonen
/ Woonomgeving	/ Financiën (<i>op afroep</i>)
/ Grond & Economie	/ Architect
<u>Taken:</u>	
/	voorbereiding besluitvorming t.b.v. stuurgroep, college en gemeenteraad;
/	voorbereiding van het Programma van Eisen;
/	begeleiden van het ontwerpplan naar een definitief bouwplan;
/	project- en budgetbewaking;
/	projectuitvoering;
/	planning.

¹⁵ Organisatie verbouw gemeentehuis, opgesteld door sectorhoofd MO, d.d. 30 januari 2009.

Op het moment dat de plannen voor nieuwbouw én renovatie in de zomer van 2010 worden losgelaten, wordt ook deze voorgestelde projectstructuur met stuurgroep en werkgroep losgelaten. De burgemeester blijft de verantwoordelijk portefeuillehouder. Hij wordt over de voortgang op de hoogte gehouden door de projectleider. In de projectstructuur voor de renovatie functioneert er een bouwteam (intern) en een ontwerpteam. Er is geen beschrijving van het precieze doel en de taken van het ontwerpteam en het bouwteam.

Bouwteam

In het bouwteam hebben naast de projectmanager, een medewerker Bouwen en Wonen (tevens vertegenwoordiger namens de OR), het afdelingshoofd Interne Zaken en een beleidsmedewerker Beheer en onderhoud gebouwen, zitting. Het bouwteam staat onder voorzitterschap van de projectleider. De afdeling Financiën of de controller zijn niet vertegenwoordigd in het bouwteam. Zij zijn op afroep beschikbaar, maar hebben in de projectorganisatie en de besluitvorming geen rol gespeeld. Het plan was om als bouwteam gemiddeld genomen wekelijks bij elkaar te komen. De onderzoekscommissie stelt echter vast dat dit in een groot deel van 2012 niet het geval is gebleken en er van mei tot november 2012 geen vergaderingen van het bouwteam hebben plaatsgevonden.^{16 17}

Ontwerpteam

Voor de afstemming met externen wordt een projectgroep (c.q. ontwerpteam) ingericht. Deze bestaat uit afgevaardigden namens:

- / Gemeente Borsele (feitelijk een of meerdere leden van het bouwteam)
- / Atelier Kempe Thill
- / Bremen Bouwadviseurs
- / Grontmij

Bremen Bouwadviseurs is verantwoordelijk voor de bouwbegeleiding en het projectmanagement. Bremen is een onderaannemer van Atelier Kempe Thill. Reeds bij de aanbesteding in 2009 heeft de gemeente ervoor gekozen niet alleen het ontwerp, maar ook de gehele bouwbegeleiding bij de architect te beleggen.

Het ontwerpteam komt gemiddeld om de acht weken bij elkaar. Namens de gemeente Borsele nemen de projectmanager en de projectleider deel aan het overleg. Een medewerker

¹⁶ Voor de periode van 7 mei tot 19 november 2012 ontbreken de verslagen van het bouwteam. Navraag bij de ambtelijke organisatie leert dat er geen verslagen zijn, omdat er in deze periode geen vergaderingen van het bouwteam hebben plaatsgevonden. De onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen wat hiervan de reden is.

¹⁷ In de feitenverificatie is aangegeven dat er in mei en juni geen vergaderingen waren, omdat het bestek bij aannemers lag. Deze periode van twee maanden werd gevolgd door de vakantieperiode. In september vond er overleg plaats met de potentiële aannemers. Ook in die maand was er derhalve geen aanleiding bijeen te komen.

Bouwen en Wonen (tevens vertegenwoordiger namens de OR) en het afdelingshoofd Interne Zaken zijn ook regelmatig aanwezig. Extern betrokkenen geven aan dat hierdoor niet altijd duidelijk was wie namens de gemeente eindverantwoordelijk en beslissingsbevoegd was.

Bremen Bouwadviseurs is verantwoordelijk voor de begeleiding van de gehele renovatie en daarmee ook van het ontwerpteam. Complicerende factor, zo geven sommige betrokkenen aan, is de rolverdeling tussen Bremen en Grontmij. Bremen is verantwoordelijk voor de begeleiding van zowel het bouwkundig als het installatietechnische gedeelte. Het opstellen van bestekken en dergelijken ten aanzien van het installatietechnische gedeelte heeft de gemeente echter belegd bij Grontmij. Grontmij heeft daarbij geen directe relatie met Bremen Bouwadviseurs en Kempe Thill, maar met de gemeente. Dit heeft op een aantal momenten tot spanningen geleid tussen de (architectonische) wensen van de architect enerzijds en de opdracht aan Grontmij om op de meest efficiënte wijze een installatietechnisch perceel te realiseren anderzijds.

Afstemming met MT en college van B&W

De projectleider, sectorhoofd (en uit hoofde van die functie lid van het MT) en verantwoordelijk voor een aantal taken behorend bij de functie van secretaris/algemeen directeur, is verantwoordelijk voor de terugkoppeling aan en afstemming met het MT en het college van B&W. Dit gebeurt veelal mondeling. Betrokkenen geven aan dat zowel in het MT als in het college bijna wekelijks een update plaatsvond over de renovatie van het gemeentehuis. Hiervan heeft geen verslaglegging plaatsgevonden.

Plannen voor renovatie gemeentehuis (eerste helft 2011)

Einde 2010 en in het begin van 2011, als de planvorming feitelijk stil ligt en niet is uitgekristalliseerd of en hoe invulling moet worden gegeven aan de overeenkomst die met Atelier Kempe Thill is gesloten, gaat de gemeente voor een aantal nijpende problemen (zowel interieur als exterieur) op zoek naar oplossingen. Op dat moment is een lijst in de maak waarop de uit te voeren werken staan vermeld. Prioriteit hebben de aanpak van de gevel (inclusief kozijnen), de vervanging van het dak en de klimaatbeheersing in het gebouw. Ook wordt in die periode het dak gereinigd. In de eerste week van mei 2011 blijkt bij de schoonmaakwerkzaamheden dat ten gevolge van slijtage aan het dak asbestdeeltjes vrijkomen die een gezondheidsrisico vormen voor omwonenden en ambtenaren die op het gemeentehuis werken. Dit leidt tot een evacuatie van de medewerkers op het gemeentehuis. Het is vanaf dat moment de asbestproblematiek die in de beleving van betrokkenen tot voortvarendheid dwingt en de urgentie om te komen tot een aantal bouwkundige aanpassingen en oplossingen voor het gemeentehuis vergroot.

Andere opties dan het uitvoeren van de renovatie gebaseerd op voorliggende plannen van Atelier Kempe Thill, zijn daarbij niet serieus overwogen en ook niet uitgewerkt in mogelijke scenario's.

In februari 2011 ligt een ambtelijk advies in het college van B&W waarin geadviseerd wordt de samenwerking met Atelier Kempe Thill te beëindigen.¹⁸ Er wordt een voorbehoud gemaakt, dat namelijk nog moet worden uitgezocht wat de juridische gevolgen zijn van het opzeggen van het contract. In het voorjaar van 2011 is het opzeggen van het contract met Atelier Kempe Thill geen optie meer. Dat er asbest wordt gevonden is een verklaring om de voortgang te borgen en een reden de samenwerking met AKT/BBA voor te zetten. In interviews met de onderzoekscommissie is ook aangedragen dat opzeggen van het contract gepaard zou gaan met het in werking treden van de contractuele boeteclausule. Dat betekent een kostenpost van om en nabij de 50.000 euro voor de gemeente. Bovendien zou stoppen met Atelier Kempe Thill ook in andere opzichten met kosten gepaard gaan: (advies)kosten voor een andere architect en/of adviseurs in een nieuwe planvormingsfase. Daarnaast zou stoppen met Atelier Kempe Thill een vertraging betekenen. Er zou immers opnieuw begonnen moeten worden met een deel van de planvorming. Deze afwegingen zijn echter niet vastgelegd. Ook is niet vastgelegd wat de aanleiding is en vooral ook de redenen zijn om in afwijking van het ambtelijk advies uit februari 2011 de samenwerking met AKT voort te zetten.

Haalbaarheidsstudie Atelier Kempe Thill (zomer 2011)

In het voorjaar van 2011 voeren de projectleider en de projectmanager een aantal verkennende gesprekken met de architect over alternatieven nu het voorziene budget door de noodzakelijke bezuinigingen niet meer beschikbaar is. Die gesprekken maken duidelijk dat de uitbreidingsopgave (nieuwbouw), in ieder geval voor dat moment, wordt losgelaten. In tegenstelling tot het oorspronkelijke Programma van Eisen (zoals gebruikt voor de Europese aanbesteding) was de verwachting niet langer dat het ambtenarenapparaat zou groeien. Integendeel, te voorzien was dat onder meer ten gevolge van bovenlokale samenwerking het aantal ambtenaren dat moest worden gehuisvest, zou afnemen.

Het college besluit op 21 juni 2011 Atelier Kempe Thill te vragen een offerte uit te brengen voor het uitvoeren van een onderzoek voor renovatie van de gevel en het dak.¹⁹

¹⁸ Adviesnota B&W, Voortgang gemeentehuis, 1 februari 2011.

¹⁹ Advies B&W d.d. 15 juni 2011, getiteld Renovatie gemeentehuis. In dit collegevoorstel staat ook vermeld dat met Atelier Kempe Thill is afgesproken op basis van het bestaande contract verder te gaan, omdat afbreken ervan zal leiden tot betalen van een afkoopsom zonder dat daar diensten tegenover staan.

Atelier Kempe Thill verkent in dit zogenoemde haalbaarheidsonderzoek een aantal keuzemogelijkheden.²⁰ In juli 2011 stelt het ontwerpteam drie prioriteiten vast, te weten:

- 1 Prioriteit 1: dak en gevel (inclusief kozijnen)
- 2 Prioriteit 2: koeling
- 3 Prioriteit 3: balie²¹

Het haalbaarheidsonderzoek is eind augustus 2011 gereed. Het gaat feitelijk om twee varianten met daarbij de keuze voor een aantal opties. Naast de voor- en nadelen van deze varianten en opties, zijn door de architect de benodigde middelen voor deze varianten en opties in kaart gebracht.

Op basis van de haalbaarheidsstudie worden in de maanden september en oktober 2011 twee conceptontwerpen geleverd door Atelier Kempe Thill, waarin tot een nadere uitwerking en precisering wordt gekomen van ontwerpkeuzes en bijbehorende kosten.²² Het college kiest in deze ontwerpfase voor een aanpak van de buitenschil (de gevel) met een bijbehorende geraamde kostenpost van 1,4 miljoen euro. Voor zonwering en sanering van het dak komt daar respectievelijk 70.000 en 100.000 euro bij. Met een kostenpost onvoorzien leidt dat tot een totaalbedrag voor gevel en dak van 1.648.500 euro.²³ Hoewel er geen schriftelijk collegebesluit aan de keuze voor het ontwerp ten grondslag ligt, en het besluit niet in de besluitenlijst van het college is opgenomen, is in interviews met de onderzoekscommissie bevestigd dat de keuze voor het ontwerp een collegebesluit betreft. De gemeenteraad wordt bij de totstandkoming van deze keuzes en de keuze voor het inhoudelijk ontwerp niet betrokken.

Financiering renovatie gemeentehuis

Zoektocht naar middelen

In de periode dat de haalbaarheidsstudie wordt opgesteld, wordt er binnen de gemeentelijke begroting gezocht naar beschikbaar te maken middelen om de renovatie en modernisering van het gemeentehuis te financieren.

De projectleider inventariseert de financieringsmogelijkheden. Hij wint hiervoor advies in bij de afdeling Financiën. Er is geen sprake van formele adviezen. Wel heeft de afdeling Financiën mondeling en in e-mails aangegeven dat er ruimte gevonden kan worden binnen de lopende begroting.

²⁰ Bouwtechnische en esthetische modernisering gemeentehuis Heinkensand, haalbaarheidsstudie, 26 augustus 2011.

²¹ Verslag voorbereidingsbespreking, 6 juli 2011.

²² Bouwtechnische en esthetische modernisering gemeentehuis Heinkensand, conceptontwerp, 30 september 2011 en een herziene versie op 20 oktober 2011.

²³ Overzicht gemeentehuis plannen (2011/2012), d.d. 26 oktober 2011.

Er wordt een bedrag van € 2.758.000 gevonden. In het raadsvoorstel is de herkomst ervan toegelicht. Het bedrag is opgebouwd uit:

- / de beschikbare middelen binnen de onderhoudsbegroting: € 983.000;
- / restant van het voorbereidingskrediet: € 378.000;
- / binnen de begroting is gezocht naar ruimte binnen bestaande budgetten. Daar kan in totaal een bedrag van € 95.390 worden vrijgemaakt (onder meer de posten vrijval oud papier en verkiezingen): de kapitaallasten die nodig zijn om een extra investering te doen van € 1.396.800.

In totaal is dus een bedrag beschikbaar van € 2.758.000.²⁴ In november gaat hierover een voorstel naar het college. Het college besluit de raad voor te stellen tot het beschikbaar stellen van het bedrag. De posten en de dekking zijn in het voorstel toegelicht.²⁵

Middelen en actiepunten worden gekoppeld

In de tweede helft van 2011 komen twee processen samen. De zoektocht naar middelen leert dat een kleine 2,8 miljoen euro beschikbaar gemaakt kan worden. Op basis van voorliggende studies, offertes die in 2010 en nadien zijn aangevraagd en het onderhoudsplan wordt een inschatting gemaakt van de voor uitvoering van de werkzaamheden benodigde middelen. De lijst van uit te voeren werkzaamheden aan exterieur en interieur is geprioriteerd, maar in deze periode nog niet gelimiteerd. Uit de verslagen van het ontwerpteam uit de maanden oktober en november 2011 blijkt dat de gemeente nog geen besluit heeft genomen over keuzes aangaande het interieur.

Hoewel een bestek voor alle gewenste werkzaamheden nog niet gereed is, wordt er op basis van de ramingen van onder meer Atelier Kempe Thill (voor de aanpassing van de buitenschil) op 26 oktober 2011 door het bouwteam al wel een kostenraming opgesteld.²⁶ Deze voorziet naast aanpak van de gevel, dak en screens/zonwering in:

- / koeling verdieping en begane grond;
- / vervangen balie;
- / facelift centrale hal;
- / vervangen liftkooi;
- / aanpassen toiletruimten;
- / binnenschilderwerk;
- / vloerbedekking;
- / vervangen plafonds.

²⁴ Passage is opgenomen in collegevoorstel d.d. 22-11-2011 en raadsvoorstel d.d. 13-12-2011.

²⁵ Advies B&W, Voorstel tot het beschikbaar stellen van een krediet voor de renovatie van het gemeentehuis, 22 november 2011.

²⁶ Overzicht gemeentehuis plannen (2011/2012), d.d. 26 oktober 2011.

Inclusief bijkomende kosten (zoals kosten voor de architect en het bouwmanagement), een post onvoorzien, leges, tijdelijke huisvesting, kosten voor thuiswerken gedurende de verbouwing en extra schoonmaakkosten tellen de werkzaamheden op tot een totaal benodigd budget van € 2.778.000.

Precieze kostenraming ontbreekt

Op het moment dat het raadsvoorstel met daarin de kredietaanvraag wordt opgesteld, ontbreekt een precieze kostenraming. Uit de vergaderingen van de projectgroep/het ontwerpteam uit de maanden oktober en november blijkt dat er nog een aantal onzekere factoren is, die maken dat er nog geen bestek kan worden opgemaakt en dus ook geen nauwkeurige kostenraming kan worden gemaakt.²⁷ Dit omdat:

- / een precieze kostenraming van Grontmij voor de (werkzaamheden en benodigdheden voor) klimaatbeheersing ontbreekt. Dus kunnen ook de vereisten die dit aan de gevelrenovatie stelt en de doorwerking daarvan in de kosten voor de aanpassing aan gevel en dak niet worden bepaald;
- / over het interieur nog geen keuzes zijn gemaakt.

Op 23 november 2011 staat dan ook in de besluitenlijst van de projectgroep dat er “onduidelijkheid is over totaalstelling budget”.²⁸ In het overleg van 30 november 2011 komt aan de orde dat de begroting op basis van de definitieve bouwaanvraag zal worden bijgesteld. De meer precieze kostenraming van Grontmij zal dan worden verwerkt in het totaal benodigde budget. Dan zal inzichtelijk zijn welke bestedingsruimte resteert om aspecten van het interieur te kunnen aanpassen, zo is te lezen in het verslag.²⁹

Voorlichting aan de raad en kredietvoorstel

Op 10 november 2011, een maand voordat de kredietaanvraag naar de raad wordt toegestuurd, verzorgt de architect een presentatie aan de gemeenteraad. In deze presentatie worden het ontwerp en de gemaakte keuzes toegelicht. Het betreft een inhoudelijke presentatie. Er worden onder meer vragen gesteld over de duurzaamheid en meer specifiek over het energielabel van het gemeentehuis na renovatie. In de deze avond door de architect gebruikte powerpointpresentatie worden de verschillende kostenposten inzichtelijk.

²⁷ Verslag projectgroep/ontwerpteam d.d. 20-10-2011 en 23-11-2011.

²⁸ Verslag projectgroep/ontwerpteam d.d. 23-11-2011.

²⁹ Verslag projectgroep/ontwerpteam d.d. 30-11-2011.

Op 8 december 2011 vindt er een informatieve raadsbijeenkomst plaats. Van deze bijeenkomst zijn geen notulen opgesteld. De portefeuillehouder geeft een toelichting aan de hand van een powerpointpresentatie.³⁰ In de presentatie worden de volgende kosten gepresenteerd:

- / gevelrenovatie € 1.535.000;
- / koeling/interne renovatie/verbouw € 835.000;
- / bijkomende kosten € 388.000.

Dit telt op tot, zo staat er in de presentatie die de portefeuillehouder presenteert, "taakstellend € 2.758.000". In de presentatie is een actiepuntenlijst opgenomen. Deze bevat de volgende actiepunten:

- / saneren van asbestdakbedekking/asbest binnen;
- / aanbrengen nieuwe kozijnen (ramen) en compleet nieuwe gevels (nieuw uiterlijk);
- / aanbrengen nieuwe thermische schil;
- / aanpassingen entree (nieuwe receptiebalie);
- / modernisering en facelift centrale hal;
- / aanbrengen nieuw dak;
- / aanbrengen topkoeling;
- / renovatie toiletten;
- / binnenschilderwerk daar waar nodig;
- / compleet nieuwe vloerbedekking/vervangen lift.

Het audioverslag van de raadsvergadering van 5 januari 2012 maakt duidelijk dat de portefeuillehouder op 8 december 2011 bij herhaling heeft gesteld dat 'taakstellend' hier betekent dat deze actiepuntenlijst zal worden gerealiseerd voor het bedrag van 2.758.000 euro.

Na deze informatieve raadsbijeenkomst wordt op 13 december 2011 het raadsvoorstel opgesteld en verstuurd. Over dat voorstel (de kredietaanvraag) wordt in de raadsvergadering van 5 januari 2012 besloten. De eerste spreker die naar aanleiding van het agendapunt verbouw gemeentehuis³¹ het woord voert, laat de burgemeester in die raadsvergadering expliciet beamen dat alle zaken van de actiepuntenlijst voor het beschikbare budget kunnen worden uitgevoerd. Op de vraag "of het nog steeds zo is dat die actielijst voor het te beschikbaar te stellen budget volledig wordt uitgevoerd", antwoordt de burgemeester: "zo is het".

Die vraag wordt zo expliciet gesteld, omdat het raadsvoorstel iets anders lijkt aan te geven. Daar staat namelijk in dat taakstellend zoveel betekent als "dat er werk kan worden

³⁰ Presentatie via website gemeente Borsele: <http://www.borsele.nl/index.php?&simaction=content&mediumid=1&pagid=495&month=12&year=2011&stukid=1483>.

³¹ Voorstel tot het beschikbaar stellen van een krediet voor de renovatie van het gemeentehuis en het plaatsen van zonnepanelen op het dak van de werkplaats te Heinkenszand (portefeuille burgemeester Gelok).

uitgevoerd dat past binnen het budget”.³²

In datzelfde raadsvoorstel staat bij het *besluit* dat voor het beschikbaar te stellen krediet het dak en de buitengevel volledig worden gerenoveerd. Maar ook staat er: “voor de binnenzijde gaat de aandacht uit naar koeling, renovatie toiletten, modernisering van de hal en vervanging van de vloerbedekking”.³³

Een aantal raadsleden wijst op het verschil tussen de gekozen bewoordingen in het raadsvoorstel en de bewering van de burgemeester, die wel een nadrukkelijke link legt tussen het taakstellende bedrag en de uitvoering van de *volledige* lijst met actiepunten. Raadsleden geven op 5 januari 2012 aan dat de werkelijkheid vaak weerbarstig is en “er misschien toch prioriteiten [moeten] worden gesteld”.

Ook wordt opgemerkt dat “de buitenwereld het wel ongelooflijk zal vinden dat Borsele voor dit relatief beperkte bedrag die lijst met actiepunten voor elkaar zal krijgen”. Er blijkt een zekere scepsis bij de raad, en tegelijk blijkt uit het audioverslag dat de toezegging van de burgemeester voldoende wordt geacht. Over mogelijke (doem)scenario's wordt niet gesproken, bijvoorbeeld wat er gebeurt indien er toch onvoldoende geld beschikbaar blijkt te zijn. Ook wordt niet stil gestaan bij, of vragen gesteld over, mogelijke risico's (met betrekking tot planning en budgetoverschrijding) en passende beheersmaatregelen.³⁴

Kostenramingen overschrijden beschikbare budget

Totstandkoming bestek en kostenraming

Voor de direct betrokkenen is duidelijk dat op het moment dat de raad instemt met het kredietvoorstel een precieze kostenraming ontbreekt. Er wordt aan gewerkt zoals in het raadsvoorstel staat: “het krediet is kaderstellend en gekeken wordt welke werkzaamheden daarvoor kunnen worden uitgevoerd”. In de periode na kredietverlening door de raad zal het bestek worden opgesteld. Op 11 januari 2012 leert het verslag van de bijeenkomst van de projectgroep dat op 20 januari 2012 de bouwaanvraag zal worden ingediend, als dan tenminste alle stukken van Grontmij binnen zijn. Op basis van die stukken zal indien noodzakelijk de begroting voor de gevels worden bijgesteld.

Dan staat er in het verslag: “afhankelijk van deze kosten kan worden gekeken in hoeverre er nog ruimte is voor het uitwerken van de diverse interieuraanpassingen”.³⁵ Nog geen week

³² Audioverslag van de raadsvergadering van 5 januari 2012:

<https://borsele.gemeenteoplossingen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2012/5-januari/20:00>.

³³ Raadsvoorstel tot het beschikbaar stellen van een krediet voor de renovatie van het gemeentehuis en het plaatsen van zonnepanelen op het dak van de werkplaats te Heinkenszand d.d. 13 december 2011, aldaar pagina 2 en pagina 3.

³⁴ Audioverslag van de raadsvergadering van 5 januari 2012:

<https://borsele.gemeenteoplossingen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2012/5-januari/20:00>.

³⁵ Verslag projectgroep/ontwerpteam d.d. 11-01-2012, aldaar pagina 3.

nadat de raad instemt onder de toezegging dat de volledige lijst met actiepunten voor het beschikbaar gestelde budget zal worden uitgevoerd, is voor zowel de intern als extern betrokkenen dus duidelijk dat het bedrag taakstellend is en lopende de rit gekeken zal worden welke werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd. Het verslag van de vergadering van de projectgroep van 1 februari 2012 leert dat de begroting is aangepast op de stukken die bij de bouwaanvraag horen. De bouwtekeningen zijn nog niet definitief omdat AKT/BBA nog niet alle stukken hebben ontvangen, waaronder de installatietechnische begroting van Grontmij.³⁶

Eind februari 2012 is duidelijk dat er sprake is van een tekort van € 70.000 op de post installaties gevel en € 30.000 op de post installaties koeling. AKT/BBA geeft aan dat hiermee rekening moet worden gehouden bij de verdere uitwerking van het interieur. De gemeente geeft hierop aan "dat de prioritering van de werkzaamheden bekend zijn".³⁷

Uit de dossierstudie en de oriënterende gesprekken blijkt dat het definitieve bestek, dat is opgesteld op 25 mei 2012, het beschikbare budget uiteindelijk met circa € 332.556 exclusief BTW overschreed.³⁸ In een kostenoverzicht is opgenomen dat er € 351.259 bespaard zal moeten worden om budgetneutraal te werken.³⁹ Als eind mei 2012 de lijst met uit te voeren werkzaamheden aan exterieur en interieur is opgesteld, is dan ook duidelijk dat het vijf maanden eerder door de raad gevoteerde krediet onvoldoende is.

De lijst met uit te voeren werkzaamheden, die uiteindelijk in de bouwplannen en het bestek wordt opgenomen, is lopende de rit (van juli 2011 tot en met mei 2012) tot stand gekomen. Uit de verslaglegging blijkt bijvoorbeeld dat op 11 april 2012 een nieuwe begroting wordt aangekondigd waarin een aantal zaken komt te vervallen:

- / vloerafwerking en tapijt;
- / aanpassingen bestaande brandwerende deuren;
- / het schilderwerk ten behoeve van bestaande deuren en plinten;
- / modernisering van de lift.⁴⁰

In de bespreking komt niet aan de orde hoe deze zaken gerealiseerd moeten worden. De gemeente geeft aan een voorkeur te hebben voor mozaïektegels in de koepel en mozaïektegels op de wanden van de toiletten. Voor realisatie van deze twee wensen moet de begroting worden aangepast.⁴¹ Deze werkwijze, het herhaaldelijk en tot op het laatste

³⁶ Verslag projectgroep/ontwerpteam d.d. 01-02-2012, aldaar pagina 3.

³⁷ Verslag projectgroep/ontwerpteam d.d. 29-02-2012.

³⁸ Kostenoverzicht 29 mei 2012, Verbouw-renovatie gevel gemeentehuis Borsele te Heinkenszand en Memo vervolggunningsprocedure renovatie gemeentehuis Borsele, 1 november 2012.

³⁹ Kostenoverzicht 29 mei 2012, Verbouw-renovatie gevel gemeentehuis Borsele te Heinkenszand.

⁴⁰ Verslag project bespreking 9 d.d. 11 april 2012.

⁴¹ Verslag project bespreking 9 d.d. 11 april 2012.

moment aanpassingen doorvoeren, is volgens de architect en het bouwmanagementbureau gevolgd tot en met de bestekfase.

Anticiperen op aanbestedingsvoordeel

Op het moment dat eind mei 2012 duidelijk is dat uitvoering van de gewenste werkzaamheden gezien de bijbehorende kostenramingen niet passen binnen het beschikbare budget, nemen MT en college op basis van aan hen verstrekte adviezen het besluit te anticiperen op een aanbestedingsvoordeel. Aan dit besluit ligt geen formeel collegebesluit ten grondslag; dit wordt mondeling in het college besproken. Als het aanbestedingsvoordeel niet wordt gerealiseerd, zal er geschrapt worden in de lijst met werkzaamheden. Dat een te boeken aanbestedingsvoordeel realistisch wordt gevonden, menen op dat moment zowel de betrokken ambtenaren als de externe deskundigen (Atelier Kempe Thill en Bremen Bouwadviseurs).

Raad niet geïnformeerd

De verantwoordelijk portefeuillehouder krijgt in de maanden tot aan de aanbesteding signalen van ambtelijk betrokkenen dat het opstellen van het bestek inzichtelijk maakt dat, op papier, ruim drie ton ontbreekt om de voorliggende lijst met werkzaamheden te kunnen uitvoeren. Dit feit wordt in het college besproken. Het college heeft richting de ambtelijk verantwoordelijken aangegeven dat zij met een oplossing dienen te komen: het budget is en blijft taakstellend. Enkele dagen nadat de papieren overschrijding bekend is geworden, is er een vergadering van het presidium. Het college besluit op dat moment om het presidium noch de raad in vertrouwen over deze 'papieren' overschrijding te informeren. De reden om de raad op dat moment niet te informeren is, zo wordt verklaard, dat dit zou kunnen leiden tot achteraf bezien onnodige beroering (onnodig als het aanbestedingsvoordeel was geboekt). Het college maakte bovendien de inschatting dat het risico bestond dat het vertrouwelijk informeren van de raad ertoe zou kunnen leiden dat informatie bij aannemers terecht kon komen. Dat zou een voor de gemeente nadelig effect kunnen hebben op de te offrenen prijzen.

Het risico dat de gemeente financieel nadeel zou kunnen ondervinden van het vroegtijdig (reeds voor het uitbrengen van offertes door de aannemers) beschikbaar komen van gevoelige informatie, weegt voor het college op dat moment op tegen het niet actief informeren van de raad, zo is aan de onderzoekscommissie verklaard.⁴²

⁴² Dat er een strategische afweging ten grondslag lag aan het niet informeren van de raad, namelijk dat de gemeente er geen baat bij had indien vertrouwelijke informatie over de aanbesteding openbaar was geworden, heeft de verantwoordelijk portefeuillehouder ook ingebracht in de raadsvergadering van 30 oktober 2012.

Verloop aanbesteding

Verkenning mogelijkheden van aanbesteding

De inrichting van de aanbestedingsprocedure is mede tot stand gekomen op advies van AKT/BBA.⁴³ In de projectgroep/het ontwerpteam wordt in november 2011 besloten dat er twee 'percelen' worden aanbesteed, één bouwkundig en één installatietechnisch. Na advies van AKT/BBA besluit de gemeente conform het aanbestedingsbeleid minimaal twee partijen per perceel te vragen. AKT/BBA vraagt de gemeente uit te nodigen partijen, waar zij goede ervaringen mee heeft, aan te dragen. AKT/BBA zullen de lijst daaropvolgend aanvullen en het voornemen is dat daarna de gemeente en Atelier Kempe Thill/Bremen Bouwadviseurs in overleg maximaal vijf partijen selecteren.⁴⁴

Het opstellen van de lijst en het keuzeprocés nemen tijd in beslag. In de bespreking in het ontwerpteam van 15 januari 2012 geeft de gemeente aan dat zij nog nadenkt over mogelijke 'preferred suppliers'.⁴⁵ Het is voor de gemeente nog niet duidelijk op welke manier zij wil aanbesteden. De gemeente wil graag iedereen een kans geven en een voorselectie invoeren, maar dan wel hoofdzakelijk regionale partijen. De gemeente zal hierover intern overleg voeren en erop terugkomen.⁴⁶ In de projectgroep/ontwerpteambespreking van 1 februari 2012 ligt een leverancierslijst op tafel. Er zijn dan nog geen aannemers bepaald.

In een bespreking in de projectgroep/het ontwerpteam van 29 februari 2012 zijn voor het eerst namen van mogelijke aannemers genoemd. De gemeente geeft aan dat zij een definitieve lijst zal maken, waarbij rekening wordt gehouden met twee bedrijven per perceel buiten de regio. De gemeente geeft aan dat er een offerteleidraad moet worden opgesteld, met naast prijs aandacht voor onder andere ook een Plan van Aanpak, gedetailleerde planning, kredietinformatie en afstandsverklaring. De leidraad zal worden opgesteld met behulp van AKT/BBA, die toezegt de gemeente een concept op te sturen.^{47/48} Bremen Bouwadviseurs is tijdens de aanbestedingsprocedure contactpersoon voor de inschrijvende partijen. De portefeuillehouder is tijdens de aanbestedingsprocedure bewust op afstand gaan staan. Op die manier wilde hij voorkomen dat offererende aannemers hem zouden benaderen.

Keuze regionale aanbesteding

⁴³ Dit blijkt uit de 'Richtlijnen voor het aangaan van verplichtingen en opdrachten door de gemeente Borsele'. Regeling inkoop- en aanbesteding van leveringen, diensten en werken gemeente Borsele 2007.

⁴⁴ Verslag projectbespreking 4, 23 november 2011.

⁴⁵ Op advies van Bremen Bouwadviseurs wordt er niet voor gekozen te werken met preferred suppliers.

⁴⁶ Verslag projectbespreking 5, 11 januari 2012.

⁴⁷ Verslag projectbespreking 7, 29 februari 2012.

⁴⁸ Op dat moment (29 februari 2012) wordt overigens ook duidelijk dat er sprake is van een eerste tegenvaller van 1 ton. Er is sprake van een overschrijding op de post gevels en op de post installaties koeling.

De gemeente heeft dus gekozen voor onderhands meervoudig aanbesteden en heeft daarin nadrukkelijk lokale en regionale aannemers uitgenodigd een offerte uit te brengen. De reden is dat de gemeente op die manier de lokale/regionale economie en werkgelegenheid wenst te stimuleren.

Het is een overweging die door gemeenten vaker wordt gemaakt. Er bestaan bij betrokkenen van dit onderzoek verschillende lezingen over de vraag of AKT/BBA geweest is op voor- en nadelen van het uitnodigen van lokale/regionale aannemers. Nadelen kunnen zijn gelegen in beschikbare (hoog specialistische) kennis en vaardigheden, gebrek aan ervaring en het gegeven dat marktwerking bij een aanbesteding binnen geografisch beperkt gebied minder goed kan uitwerken. Als dit is overgebracht dan is dat mondeling gebeurd; in het dossier is hierover niets terug te vinden. De onderzoekscommissie heeft ook niet kunnen vaststellen dat er een expliciete afweging is gemaakt over de voor- en nadelen van regionaal aanbesteden.

Op 28 maart 2012 geeft de gemeente in de projectgroep/het ontwerpteam aan op basis van de gemeentelijke inkoopvoorwaarden een lijst te hebben opgesteld van mogelijke aannemers voor zowel het bouwkundig perceel als het installatietechnisch perceel. Al deze partijen worden in principe meegenomen in de aanbesteding. Voor het eerste perceel worden zeven partijen benaderd, waarbij twee partijen van buiten de regio. Voor het tweede perceel zullen vier partijen benaderd worden. Aangegeven wordt dat AKT/BBA op basis van de voorselectie een gunningsleidraad zal opstellen, waarbij de zogenoemde 'EMVI' (Economisch Meest Voordelige Inschrijving) centraal staat. Dit is een aanpak waarbij niet alleen wordt gekeken naar prijs, maar ook naar de eerder genoemde aspecten.⁴⁹

Opstellen gunningsleidraad

In de bespreking van de projectgroep/ontwerpteam van 12 april 2012 blijkt dat alle benaderde partijen positief reageerden. AKT/BBA stelt voor dat de aannemers de gelegenheid krijgen om het gemeentehuis te 'komen schouwen'. De gunningscriteria voor het tweede perceel (de installatiewerkzaamheden) zijn dan nog onduidelijk. Grontmij gaat hiermee aan de slag.⁵⁰ Daarnaast geeft de gemeente aan dat zij alle offererende partijen financieel zal screenen.⁵¹ Dit gebeurt op advies van AKT/BBA.

In de tweede helft van april 2012 gaat er een gunningsleidraad uit naar de aannemers die gevraagd zijn offerte uit te brengen voor het bouwkundig perceel. Het bouwkundig bestek bij de gunningsleidraad betreft een voorlopig ontwerp. De definitieve versie van het bestek is gereed op 25 mei 2012. Deze wordt nagestuurd.⁵²

⁴⁹ Verslag projectbespreking 8, 28 maart 2012.

⁵⁰ Verslag projectbespreking 9, 12 april 2012.

⁵¹ Verslag projectbespreking 9, 12 april 2012.

⁵² Ambtelijke notitie, 'De geschiedenis van de verbouw van het gemeentehuis Borsele', geen datum.

De inschrijvers dienen onder meer een open begroting en Plan van Aanpak te overleggen. In de gunningsleidraad is te lezen dat de opdracht voor het bouwkundig perceel gegund zal worden aan de 'economisch meest voordelige inschrijving'. Dit is conform art. 8 lid 1 sub b van de inkoop- en aanbestedingsregeling van de gemeente.⁵³ Deze meest voordelige inschrijving wordt bepaald aan de hand van criteria (zie ook tabel 2), waarbij aan elk van de onderdelen een maximale score is toegekend. Dit is conform art. 8 lid 4 van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente.

Tabel 2: gunningscriteria aanbesteding

	Gunningscriterium	Maximale score
1	Inschrijfsom	50
1.1	Meerwerkprijzen	5
1.2	Factureringsvoorwaarden	5
2	Beoordeling Plan van Aanpak	25
3	Planning	15
	Totaal maximaal	100

De verschillende criteria zijn in de leidraad nader uitgewerkt. Op basis van de criteria 'inschrijfsom' en 'Plan van Aanpak', zal een preselectie plaatsvinden van de drie hoogst scorende gegadigden.⁵⁴ Bremen Bouwadviseurs is voor de aannemers gedurende de aanbestedingsprocedures het aanspreekpunt.

In mei 2012 wordt in de projectgroep/het ontwerpteam de aanbesteding besproken. Een van de punten van overleg is wie de aanbesteding gaat beoordelen. Op voorstel van AKT/BBA zal ieder vanuit zijn eigen expertise naar de aanbesteding kijken.⁵⁵

Vervolgens krijgen aannemers de gelegenheid het gebouw te schouwen. De sluitingsdatum voor de inschrijving is 27 juni 2012.

Er zijn uiteindelijk vijf partijen die voor het bouwkundig perceel en vier partijen die voor het installatietechnisch perceel een offerte uitbrengen. Voor het bouwkundig perceel is één partij afkomstig van buiten de provincie Zeeland.

De aanbesteding valt 'onaanvaardbaar hoog' uit

De beoordeling van de inschrijvingen voor perceel 1 geschiedt door AKT/BBA. De beoordeling van de inschrijvingen voor perceel 2 geschiedt door de Grontmij. In juli 2012 wordt duidelijk dat de aanbesteding volgens AKT/BBA 'onaanvaardbaar hoog' uitvalt. Uit de beoordeling van de aanbesteding, waarbij gewerkt is met het beoordelingsformulier dat is

⁵³ Regeling inkoop- en aanbesteding van leveringen, diensten en werken gemeente Borsele 2007.

⁵⁴ Gunningsleidraad gemeentehuis Borsele te Heinkenszand, d.d. 01 mei 2012.

⁵⁵ Verslag projectbespreking 10, 31 mei 2012.

opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente, blijkt dat de economisch meest voordelige inschrijving voor het bouwkundig perceel al € 2,8 miljoen bedraagt.⁵⁶ Het budget voor het eerste en tweede perceel tezamen, wordt hiermee met € 887.496 overschreden.⁵⁷ Op het installatietechnisch perceel blijven inschrijvers wel onder de opgestelde raming. Het college wordt van de uitkomst op de hoogte gesteld.⁵⁸

Betrokkenen bij het onderzoek hebben zonder uitzondering aangegeven dat het grote verschil tussen raming en inschrijving door de aannemers als een verrassing kwam. AKT/BBA had de hoogte van de geoffreerde inschrijvingen niet voorzien. In een e-mail aan de projectleider geeft AKT/BBA aan dat de offerende partijen zijn afgeschrikt door het werk en de aangeboden, gedetailleerde, stukken. Dit heeft er volgens AKT/BBA toe geleid dat het werk onnodig hoog geprijsd is, met name in de normeringen van de aannemers, alsmede de diverse opgenomen posten. AKT/BBA maakt de analyse dat dit niet ligt aan de wijze waarop de ramingen tot stand zijn gekomen. Het bureau heeft de inschrijfbegrotingen van de vier laagste inschrijvers naast de raming gelegd. Volgens AKT/BBA is er geen aanleiding om te constateren dat de raming niet marktconform zou zijn. De inschrijvingen leren dat het project als 'complex en moeilijk' wordt beschouwd. Dit is met name terug te vinden in de post 'hsb-achterconstructie inclusief de glasmosaïek', meer specifiek de 'achterconstructie van het tegelwerk inclusief de daarbij behorende toleranties'. De geoffreerde eenheidsprijzen zijn volgens AKT/BBA op dit aspect 'extreem hoog'. Hetzelfde geldt voor de gevelkozijnen en de detailleringen.⁵⁹

Ook wordt de analyse gemaakt dat de aannemers waarschijnlijk het openbare begrotingsbedrag hebben opgevat als de bouwsom voor het bouwkundige deel van de renovatie.⁶⁰ In een later memo van (van 1 november 2012) maakt AKT/BBA de volgende analyse: "Na het analyseren van de inschrijfbegrotingen, bleek dat de forse budgetoverschrijding enerzijds te wijten was aan onverklaarbaar hoge eenheidsprijzen. En anderzijds een te ambitieus ontwerp voor het beschikbare budget. Immers de directieraming wees al uit dat het complete ontwerp € 332.556 excl. BTW boven budget was."⁶¹

AKT/BBA heeft daarbij tevens de analyse gemaakt dat de regionale aanbesteding mede een reden is geweest waarom de aanbesteding zo hoog uitviel. De gemeente heeft aangegeven deze analyse niet te delen. Juist het bouwbedrijf dat niet afkomstig is uit Zeeland rekende de

⁵⁶ Bijlage 4, Beoordelingsformulier aanbesteding, juni 2012.

⁵⁷ Memo, vervolg gunningsprocedure renovatie gemeentehuis Borsele, 1 november 2012.

⁵⁸ Ambtelijke notitie, de geschiedenis van de verbouw van het gemeentehuis, geen datum.

⁵⁹ E-mail Bremen Bouwadviseurs aan de gemeente, 6 juli 2012.

⁶⁰ Verslag project bespreking (aanbestedingsprocedure), 11 juli 2012.

⁶¹ Memo vervolg gunningsprocedure renovatie gemeentehuis Borsele, 1 november 2012.

hoogste prijzen. Dit blijkt overigens ook uit de beoordelingsformulieren van de aanbesteding.⁶² Een andere oorzaak die geïnterviewden aangeven, betreft de keuze voor het glasmozaïek dat slechts kon worden geleverd door één leverancier. Dit laatste komt overigens niet overeen met de bevindingen uit de dossierstudie. Er zijn meerdere leveranciers, maar de prijs viel relatief hoog uit.⁶³ Een andere lezing is dat het juist de lijmconstructie voor de tegels was die leidde tot de hoge inschrijvingen.

Advies AKT/BBA met betrekking tot de aanbesteding

AKT/BBA maakt de gemeente duidelijk dat zij twee keuzes heeft: het werk wel of niet gunnen. Indien de gemeente besluit om niet te gunnen, bestaat er de mogelijkheid om het werk op te knippen in twee delen en opnieuw aan te besteden of inschrijvers uit te nodigen voor een onderhandelingsprocedure. AKT/BBA zet de voor- en nadelen voor de gemeente op een rij.⁶⁴ In tabel 3 zijn de voor- en nadelen van gunnen versus niet gunnen, zoals AKT/BBA die aangaf, bijeen gebracht:

Tabel 3: voor- en nadelen van gunnen versus niet-gunnen⁶⁵

Voordeel van gunnen

/ De procedure kan relatief snel verlopen. Na de gunning kunnen onderhandelingen worden gestart.

Nadelen van gunnen

/ Er is geen dwang of drive bij de laagste inschrijver⁶⁶ om de prijs te optimaliseren.

/ Het is aan de opdrachtgever om met voorstellen te komen en er zullen vermoedelijk zaken geschrapt worden.

Voor- en nadelen van niet gunnen bij opknippen in twee delen (exterieur en interieur)

/ Ernstige vertraging waarbij de vraag is of een nieuwe aanbesteding een financieel beter resultaat oplevert.

⁶² Bijlage 4, Beoordelingsformulier aanbesteding, juni 2012.

⁶³ Nota van Inlichtingen, Memo Verklaringen prijsopgaven t.a.v. glasmozaïek & Keers beglazing, 21 augustus 2012.

⁶⁴ E-mail Bremen Bouwadviseurs aan de gemeente, 6 juli 2012.

⁶⁵ E-mail Bremen Bouwadviseurs aan de gemeente, 6 juli 2012.

⁶⁶ In de betreffende e-mail schrijft AKT/BBA 'laagste inschrijver', bedoeld zal hier zijn de economisch meest voordelige inschrijver.

/ Meer advies- en voorbereidingskosten en mogelijk kosten voor tijdelijke huisvesting et cetera.

Voor- en nadelen van uitnodigen van inschrijvers voor nieuwe onderhandelingsprocedure

/ Tijdsverlies kan worden beperkt ten opzichte van het tijdsverlies bij het opknippen in twee delen.

/ Wanneer er twee of meer aannemers zijn, dan komt er concurrentiegedrag, waardoor de aannemers met betere voorstellen kunnen komen. Hierbij worden enkele zogenoemde 'beeldbepalende elementen' vastgezet, waardoor deze elementen niet onderhandelbaar zijn en de kwaliteit hiervan geborgd blijft. Voorbeelden zijn het mozaïek en het aluminium. Het betreft een complexe methode waar de gegadigde waarschijnlijk geen ervaring mee heeft. Dit betekent dat er een risico is dat geen van de partijen wil meewerken, waarna een jurist alsnog zal moeten bepalen aan wie de opdracht gegund moet worden aan de initiële laagste inschrijver. Volgens Bremen Bouwadviseurs is het, gezien het extreme prijsverschil, waarschijnlijk niet realistisch om het aantal alternatieven door te voeren zonder dat er een nieuw ontwerp wordt gemaakt. Dit zorgt voor extra kosten en tijdsverlies. Daarnaast is er een risico van onnodig kwaliteitsverlies.

AKT/BBA adviseert de gemeente om de opdracht te gunnen aan de economisch meest voordelige inschrijver. Volgens het bureau kunnen de onderhandelingen meteen beginnen en is de verwachting dat de inschrijfprijs nog met € 200.000 naar beneden kan (na onderhandelen). AKT/BBA geeft aan dat dit wel betekent dat er aanpassingen aan het ontwerp gedaan zullen worden.⁶⁷

⁶⁷ E-mail Bremen Bouwadviseurs aan de gemeente, 6 juli 2012.

Informatievoorziening aanbesteding aan raad (juli 2012)

De raad ontvangt, na het besluit voor het beschikbaar stellen van het krediet (5 januari 2012), voor de eerste maal informatie over de gang van zaken aangaande de aanbesteding in juli 2012. Dit gebeurt nadat raadsleden vanuit de samenleving signalen hebben ontvangen dat de aanbesteding niet goed is verlopen en dit voor één van de raadsleden aanleiding is vragen per e-mail te stellen aan het college. Dit gebeurt in eerste instantie door de fractievoorzitter van de PvdA. De locoburgemeester meldt hierop in een e-mailbericht dat de uitslag van de aanbesteding niet de mogelijkheid biedt om binnen het beschikte budget te blijven en dat aannemers is laten weten dat het werk niet wordt gegund. De locoburgemeester geeft aan dat aannemers op basis van een aangepaste opdracht gevraagd is om te komen met een best and final offer (zie ook passage hierna).⁶⁸ Naar aanleiding hiervan worden door twee raadsleden vervolgvragen gesteld over het verloop van de procesgang:

- / Waarom is de raad niet eerder op de hoogte gesteld dat de som van de verschillende planonderdelen niet past binnen het beschikbare budget?
- / Het architectenbureau past de opdracht conform de prioriteiten zoals genoemd in het kredietvoorstel aan. Vraag is dan wat er wordt aangepast, en op welke onderdelen?
- / Als de PvdA-fractie de vraag over de aanbesteding niet had gesteld wanneer had u dan de raad op de hoogte gesteld van deze ontwikkelingen?⁶⁹

In het antwoord van de loco-burgemeester wordt aangegeven dat in het raadsvoorstel omtrent de verbouwing prioriteiten staan vermeld en dat hiervan niet wordt afgeweken.⁷⁰ In de e-mail staat geen informatie over de mate waarin de offererende partijen het geraamde budget hebben overschreden.

Best and final offer

Besluit best and final offer en bezuinigingsopdrachtschrijving

De mogelijkheden worden intern (binnen de gemeente) besproken. Het gesprek aangaan met de economisch meest voordelige inschrijver en gaan onderhandelen was geen optie, aangezien het budget taakstellend is en met enkel onderhandelen het verschil tussen beschikbaar budget en uitgebrachte offerte niet is te overbruggen. De raad om aanvullend budget vragen was evenmin een optie, omdat daarmee de mogelijkheid weg zou vallen de markt onder druk te zetten.

⁶⁸ E-mail van locoburgemeester Zandee, 17 juli 2012. De vragen zoals gesteld door leden van de raad zijn niet gearchiveerd. De precieze formulering van de vragen heeft de onderzoekscommissie dan ook niet kunnen vaststellen.

⁶⁹ E-mail Arno Witkam, fractievoorzitter PvdA aan het college, cc de leden van de gemeenteraad, d.d. 17 juli 2012. De vragen van de heer Kooiker zijn bij de onderzoekscommissie niet bekend.

⁷⁰ E-mail van locoburgemeester Zandee, 'vragen van de heren Kooiker en Witkam n.a.v. aanbesteding gemeentehuis', 18 juli 2012.

Een derde optie is het maken van een aangepast bestek door terug te gaan naar de markt voor een best and final offer op basis van een bezuinigingsopdrachtoomschrijving. De projectleider adviseert deze laatste optie mondeling aan het college. Het college bespreekt de verschillende opties en volgt het gegeven advies. Vanwege de asbestproblematiek en de noodzaak omwille van de arbo-omstandigheden met name de temperatuurregeling aan te pakken, heeft het college op dat moment de overtuiging dat er geen andere opties zijn. Ook zijn er op dat moment al de nodige voorbereidingskosten gemaakt. De inzet is dat er met een best-and-final-ronde tot een gunstigere prijs kan worden gekomen.

Vervolgens wordt door de gemeente een voorstel gedaan voor een 'bezuinigingsopdrachtoomschrijving'. Op 11 juli 2012 wordt dit voorstel in het ontwerpteam besproken met AKT/BBA. Verschillende posten worden niet meer meegenomen in de aanbesteding. Het betreft onder meer:

- / de lift en de liftkooi;
- / de terreininrichting (zal de gemeente zelf gaan uitvoeren);
- / de zonwering;
- / de vloerbedekking;
- / de schoonmaakkosten (zal de gemeente zelf uitvoeren);
- / de renovatie van het interieur beperkt zich in de basis tot de hal/entree. Daarnaast wordt gekozen voor een versoberde inrichting waarvoor Atelier Kempe Thill een voorstel zal doen;
- / de branddeuren;
- / er wordt gekozen voor een vereenvoudiging van de hard glazen deuren bij de koppen;
- / het schilderwerk (zal de gemeente zelf uitvoeren).

Van de posten die de gemeente zelf zal laten uitvoeren (zonder dat gespecificeerd is wat dat in concreto betekent), is in een aantal gevallen gespecificeerd dat deze uit de meerjarige onderhoudsbegroting gefinancierd moeten worden.⁷¹

Naast het vaststellen van de prioriteiten van alle omschreven werkzaamheden in de aanbestedingsdocumenten (de 'bezuinigingsopdrachtoomschrijving') is het doel van de bijeenkomst van 11 juli 2012 te komen tot de juiste strategie om dit doel te bereiken. De projectleider geeft aan dat aan inschrijvende partijen gecommuniceerd dient te worden dat de aanbesteding niet gegund zal worden, omdat de prijzen 'onaanvaardbaar hoog' zijn uitgevallen. In plaats daarvan worden aanbestedende partijen uit de aanbesteding uitgenodigd tot het doen van een best and final offer. Aanvullend moeten aanbieders in de

⁷¹ Verslag project bespreking (aanbestedingsprocedure), 11 juli 2012.

gelegenheid worden gesteld om te komen tot alternatieven. Het uitgangspunt daarbij is dat het alternatief qua beeld en kwaliteit gelijkwaardig is.

Atelier Kempe Thill doet een voorstel voor de posten en gebouwonderdelen die ongewijzigd moeten blijven om de kwaliteit van het ontwerp te kunnen behouden. Voor de posten waarvoor alternatieven gezocht moeten worden, zal een profiel moeten worden geschetst dat de aannemers meekrijgen. Hiervoor zullen Atelier Kempe Thill en Bremen Bouwadviseurs een voorstel doen. Daarbij dienen tevens vergelijkende prijsopbouwingen aangeleverd te worden. Volgens AKT/BBA is het voor de onderhandelingspositie van de gemeente van belang om zoveel mogelijk aannemers van de oorspronkelijke inschrijvende partijen te laten deelnemen aan de best and final offer.

Besloten wordt voor zowel het bouwkundig als het installatietechnisch perceel vier partijen te benaderen.⁷² Dit besluit wordt genomen in het ontwerpteam. Niet duidelijk is in hoeverre het college heeft ingestemd met de bezuinigingsopdrachtschrijving en de keuze om voor beide percelen vier partijen te benaderen. In de feitenverificatie is aangegeven dat dit besluit is teruggekoppeld aan en besproken in het college. AKT/BBA zal voor beide percelen een gunningsleidraad opstellen.

Met het ingaan van een best and final offer ontstaat er een knip in de aanbestedingsprocedure en gaat deze bestaan uit twee delen. Aan de keuze voor de best and final offer ligt geen formeel collegebesluit ten grondslag, het college besluit mondeling hiertoe. De onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen wanneer het college hiertoe besluit. De besluitvorming hierover vindt plaats binnen een kort tijdsbestek. Op vrijdag 6 juli 2012 volgt (per e-mail) een overzicht van de voor- en nadelen van de mogelijkheden die voorliggen, op vrijdag 13 juli 2012 wordt aan de inschrijvers per e-mail gecommuniceerd dat niet tot gunning wordt overgegaan. Op 16 juli 2012 worden inschrijvers uitgenodigd voor een best and final offer.⁷³

Gunningsleidraad best and final offer

Een tweede gunningsleidraad is zowel aan de inschrijvers van het bouwkundig als het installatietechnisch perceel gestuurd. De gunningsleidraad onderscheidt de volgende gunningscriteria⁷⁴:

- / Perceel 1 (bouwkundig perceel): de laagste prijs;
- / Perceel 2 (installatietechnisch perceel): de laagste prijs.⁷⁵

⁷² Verslag project bespreking (aanbestedingsprocedure), 11 juli 2012.

⁷³ Zo blijkt uit de brief aan inschrijvers zoals die als bijlage bij de e-mail van locoburgemeester Zandee aan de raad is gevoegd, d.d. 18 juli 2012.

⁷⁴ Dit is conform art. 8 lid 1 sub a van de regeling inkoop- en aanbesteding van de gemeente Borsele.

⁷⁵ Gunningsleidraad gemeentehuis Borsele te Heinkenszand, 20 juli 2012, pp. 7-8.

Voor het installatietechnisch perceel staat in de leidraad dat er een onderscheid dient te worden gemaakt in twee subposten, te weten de E-installaties en de W-installaties. Wanneer er sprake is van 'substantiële verschillen' per subpost tussen de gegadigden, dan behoudt de opdrachtgever zich volgens de leidraad het recht voor om de verschillen met de 'gegadigde' te bespreken om zo een 'optimaal aanbestedingsresultaat' te bewerkstelligen.⁷⁶ De optie tot splitsing is niet opgenomen in de leidraad.

In de demarcatielijst die als bijlage is opgenomen, is aangegeven voor welke materialen de inschrijver een alternatief kan aanbieden. Daarbij is voor de prijzen die 'extreem hoog' uitvielen, 'de hsb-achterconstructie inclusief de glasmozaïek' een toelichting gegeven. In de toelichting staat dat de prijzen in de aanbesteding hier hoog waren en dat de partijen hier mogelijk niet hebben begrepen dat het gaat om een 'reguliere hsb-constructie'. Ook is een groot aantal posten betreffende aanpassingen aan het interieur geschrappt, waaronder het tegelwerk.⁷⁷

Reacties op de tweede gunningsleidraad

De inschrijvers hebben ook op de tweede gunningsleidraad een reactie kunnen geven. Er wordt onder meer een vraag gesteld over de 'reguliere hsb-constructie'. Een van de inschrijvers maakt de opmerking de toelichting bij het ontwerp [er mag een alternatief worden aangeboden] niet te begrijpen, omdat er in het bestek niets veranderd is. Het antwoord hierop van AKT/BBA is dat de opdrachtnemer met een alternatief mag komen. Ook wordt de opmerking gemaakt dat de bestekomschrijving van het bouwkundig perceel niet of 'niet volledig' is aangepast aan de gewijzigde opdracht. Bij het installatietechnisch perceel is dit wel het geval. Hierop wordt geantwoord dat de 'bouwkundige detailset' tijdens de uitvoeringsfase wordt aangepast.⁷⁸

Uitslag best-and-final-offer-ronde

Op 5 september 2012 zijn achter gesloten deuren in het bijzijn van de opdrachtgever de enveloppen van de tweede inschrijving geopend. In een bespreking tussen AKT/BBA en de gemeente van 20 september 2012, wordt de uitslag besproken. Het blijkt dat de inschrijfsom in zijn geheel (het bouwkundig perceel en het installatietechnische gedeelte), omlaag is gegaan met enkele tonnen, maar nog steeds met € 147.998 wordt overschreden ten opzichte van de begroting.

⁷⁶ Gunning leidraad gemeentehuis Borsele te Heinkenszand, 20 juli 2012, p. 6.

⁷⁷ Demarcatielijst aanbesteding: Renovatie gemeentehuis Borsele, 24 augustus 2012.

⁷⁸ Nota van inlichtingen best and final offer ronde, 24 augustus 2012, p. 7.

Ondanks dat de kosten in het geheel naar beneden zijn gegaan, blijkt ook dat de twee laagste inschrijvers op diverse onderdelen juist hun prijzen hebben verhoogd, ten opzichte van de eerste aanbieder. AKT/BBA noemt dit in een e-mail aan de projectleider en projectmanager 'opmerkelijk'.⁷⁹

Uit de aanbesteding voor het installatietechnisch perceel blijkt dat een aannemingsbedrijf weliswaar een laagste inschrijfsom heeft voor het geheel, maar voor de twee specifieke subposten *an sich* (E-installaties en W-installaties), niet de laagste inschrijfsom heeft.⁸⁰

Problemen rond splitsing installatietechnisch perceel

Op voordracht van Grontmij, in een e-mail van 14 september 2012⁸¹, wordt besloten om het tweede perceel te splitsen in twee subpercelen, en te gunnen aan de twee laagste inschrijvende partijen. Dit zou uit kosten oogpunt efficiënter zijn. In totaal zou de gemeente hiermee een besparing kunnen realiseren van € 42.511. De gemeente heeft het advies overgenomen. Het gunningsvoornemen wordt aan de inschrijvers gecommuniceerd op 21 september 2012. Daarbij wordt tevens melding gemaakt van het plan om het installatietechnisch perceel te splitsen in twee subpercelen. De laagste inschrijver voor het gehele installatietechnisch perceel maakt vervolgens op 24 september 2012 bezwaar tegen dit voornemen tot splitsen. Het gunningsvoornemen voor het tweede perceel wordt dan tot nader orde geschrapt. Navraag bij een jurist, gespecialiseerd in aanbestedingsrecht, leert dat deze partij een mogelijke claim heeft, zo geven betrokkenen aan. De reden is dat de mogelijkheid tot splitsing van het installatietechnische gedeelte niet als zodanig benoemd is in de tweede gunningsleidraad.

Op 25 september 2012 wordt richting het college het totaalresultaat van de onderhandelingen teruggekoppeld. Voor het college is dan duidelijk dat er geen ruimte is om het interieur te realiseren.⁸²

Onderhandelingen met de laagste inschrijvers van best-and-final-offer-ronde

Nadat het probleem met betrekking tot de splitsing is opgelost, besluit de projectorganisatie met de laagste inschrijver van het installatietechnisch perceel en met de laagste inschrijver op het bouwkundig perceel onderhandelingen te starten. Deze onderhandelingen met het bedrijf met de laagste inschrijving op het bouwkundig perceel, verlopen in eerste instantie stroef. Het bedrijf stelt zich volgens de projectleider afwachtend op.

⁷⁹ E-mail, def beoordelingen B&F fase (perceel 1), 12 september 2012.

⁸⁰ Er is voor de beoordeling van de tweede inschrijving gebruik gemaakt van het beoordelingsformulier zoals opgenomen in de inkoop- en aanbestedingsregeling van de gemeente Borsele.

⁸¹ E-mail Grontmij aan Bremen Bouwadviseurs, 14 september 2012.

⁸² Ambtelijke notitie, de geschiedenis van de verbouw van het gemeentehuis Borsele.

Daarnaast blijkt dat het aannemingsbedrijf naast de bezuinigingen die de gemeente heeft doorgevoerd aan de hand van de bezuinigingsopdrachtschrijving, zelf geen aanvullende bezuinigingen heeft doorgevoerd. De alternatieven die het aannemersbedrijf heeft gepresenteerd, wijken teveel af van het ontwerp, zo wordt geconstateerd. Wel zijn er voor enkele posten 'scherpe prijzen' opgegeven en kon het bedrijf contracten overleggen. In het bouwkundig perceel is er in totaal voor € 100.000 bezuinigd. Voor het installatietechnisch perceel bedraagt dit € 26.800.⁸³

Door AKT/BBA wordt voorgesteld om de aanneemsom voor het bouwkundig perceel vast te stellen op € 1,9 miljoen. De projectleider stelt voor om ook de aanneemsom voor het tweede perceel vast te stellen. De gemeente geeft in het overleg in het ontwerpteam van 15 oktober 2012 aan dat het binnen een week de definitieve bedragen binnen de begroting van de aannemers wilt weten. De reden is dat er een extra raadsvergadering is gepland, waarin de gemeente wil onderbouwen wat er voor het bedrag van € 2,8 miljoen gerealiseerd kan worden en wat daar buiten valt. De posten die op dat moment nog niet inzichtelijk zijn, betreffen de volgende:

- / zonwering;
- / vloerbedekking;
- / toiletten;
- / rotonda;
- / schilderwerk;
- / plafonds;
- / E- en W-interieur;
- / post onvoorzien.⁸⁴

Tijdens het overleg in het ontwerpteam wordt daarnaast door de projectleider vanuit de gemeente de suggestie gewekt dat er naar verwachting aanvullend krediet beschikbaar komt.⁸⁵ De gemeente wil dit mogelijk beschikbaar komende krediet inzetten om voorgenomen aanpassingen aan het interieur (alsnog) te realiseren. Daarbij wil zij de meeste posten zelf oppakken. Voorbeelden zijn het schilderwerk van het interieur, de vloerbedekking en de terreininrichting. Onduidelijk is wat dit in concreto betekent. De toiletten en 'rotonda' wil de gemeente wel uitbesteden. Grontmij geeft hierop aan het niet wenselijk te vinden om te werken met meerdere aannemers vanwege mogelijke schadeposten en garanties. Ook AKT/BBA adviseert de gemeente op dit punt. AKT/BBA geeft aan dat de meerwerkposten niet hoger mogen zijn dan 10% van de aanneemsom of cumulatief niet meer dan 15% van de aanneemsom.

⁸³ Memo, vervolg aanbestedingsprocedure gemeentehuis Borsele, 1 november 2012.

⁸⁴ Gespreksnotitie update prijsonderhandeling perceel 1& 2 ontwerpteam, 15 oktober 2012.

⁸⁵ Gespreksnotitie update prijsonderhandeling perceel 1& 2 ontwerpteam, 15 oktober 2012.

Dit betekent dat de posten 'toiletten' en 'rotonda' te groot zijn om als meerwerk op te geven en daarom aanvullende opdrachten dienen te worden. Tevens blijkt dat het juridisch niet mogelijk is om de rotonda en toiletten één-op-één in opdracht te geven aan het aannemersbedrijf. Dit vormt namelijk juridisch één geheel in het definitieve bestek. Prijstechnisch is het eveneens niet optimaal om één partij hiervoor te benaderen. Op basis daarvan adviseert AKT/BBA om het ontwerp van de toiletten en rotonda te wijzigen, zodat de partijen geen aanspraak kunnen maken op de gunning. Het bouwmanagementbureau stelt voor om deze posten onderhands te gunnen. De gunning zal dan met minimale middelen moeten worden uitgevoerd. Het bureau wil verschillende partijen vragen om een offerte uit te brengen.

Aanvullend bilateraal overleg met laagste inschrijver

Met het aannemersbedrijf dat de aanbesteding heeft gewonnen, vindt eind oktober een 'bilateraal overleg' plaats met de gemeente. De uiteindelijke aanneemsom voor het bouwkundig perceel met het uitgeklede bestek, wordt vastgesteld op € 2 miljoen. De inschrijving is € 147.997 exclusief BTW lager dan de prijs die het bedrijf in dat stadium op tafel heeft gelegd. Dit komt door het schrappen van werkzaamheden met betrekking tot het interieur die de gemeente voornemens is zelf één-op-één te gunnen en door gebruik te maken van een goedgekeurde hsb-gevel.⁸⁶ De constatering in een memo van AKT/BBA naar aanleiding van de totale aanneemsom is de volgende: "*Met de kennis van nu wat betreft het totale beschikbare budget, was het besluit om de aanbesteding d.d. 27 juni niet te gunnen waarschijnlijk niet genomen door de opdrachtgever.*"⁸⁷

Advies AKT/BBA ten aanzien van aanbesteding interieur

Ten aanzien van de nieuw ontstane situatie adviseert AKT/BBA om de bouwkundige interieurwerkzaamheden opnieuw aan te besteden. Omdat er sprake is van één bouwkundig ontwerp, dient er voldoende onderscheid te worden gemaakt in de werkzaamheden. Op die manier kunnen partijen uit de eerste inschrijving geen aanspraak meer maken op de aanbesteding. AKT/BBA adviseert daarbij om conform het inkoopbeleid van de gemeente bij minimaal twee partijen een offerte op te vragen. Daarnaast geeft AKT/BBA aan dat het verstandig is om de interieurwerkzaamheden integraal aan te besteden. De reden is dat er sprake is van een bezwaartermijn van zes maanden.⁸⁸ De gemeente volgt het advies om een nieuwe aanbesteding te starten.

⁸⁶ Memo, vervolg aanbestedingsprocedure renovatie gemeentehuis Borsele, 1 november 2012.

⁸⁷ Memo, vervolg aanbestedingsprocedure renovatie gemeentehuis Borsele, 1 november 2012.

⁸⁸ Memo, vervolg aanbestedingsprocedure renovatie gemeentehuis Borsele, 1 november 2012.

Aanvullend kredietaanvraag raad

De resultaten van de aanbestedingsronde worden besproken in het college op 16 en 23 oktober 2012. Het college besluit de raad te informeren over de resultaten van de aanbestedingen. Op 25 oktober 2012 heeft de burgemeester een presentatie verzorgd over de resultaten en zet hij een dekkingsplan voor een aanvullend krediet uiteen.⁸⁹ Dit gebeurt tijdens een besloten, vertrouwelijke, bijeenkomst in de kantine van het gemeentehuis. Van deze bijeenkomst zijn geen notulen beschikbaar. Wel zijn de presentatie en de bijbehorende aantekeningen beschikbaar. De presentatie en de aantekeningen zelf zijn feitelijk van aard. Er wordt melding gemaakt van wat er kan worden aanbesteed voor het beschikbare krediet (van 5 januari 2012). Dit krediet is nodig voor de buitenscil, de koeling en de voorbereidingskosten. Daarnaast is uiteengezet welke aanvullende bedragen nodig zijn om een aantal andere zaken te realiseren. De burgemeester vraagt om een bedrag van € 967.000 exclusief BTW. Het gaat om een kapitaalslast van € 65.000. Ter dekking wordt voorgesteld om drie stageplekken en een formatieplaats van 0,62 fte te schrappen. Daarnaast is er in de meerjarenraming vanaf 2015 € 21.500 ruimte beschikbaar.⁹⁰

Bij betrokkenen zijn verschillende lezingen over hoe de raad de boodschap dat er aanvullend krediet beschikbaar moet komen, heeft ontvangen. Raadsleden geven aan dat zij het idee hadden voor een voldongen feit te zijn geplaatst. Een van de punten die raadsleden tijdens de bijeenkomst van 25 oktober 2012 aandragen, is dat de post onvoorzien te laag is en van 5 op 10 procent dient te worden gesteld.

Op 30 oktober 2012 besluit het college de raad voor te stellen een aanvullend krediet beschikbaar te stellen. Het college geeft in het voorstel aan dat 'de markt van de aanbestedingen heeft gesproken' en dat de prijzen zoals die er nu liggen, geen bewegingsruimte meer geven.

Het gehele budget gaat op dat moment op aan de externe verbouwing (gevel, kozijnen en dak), de koeling en de voorbereidingskosten. Het college vraagt de raad een bedrag beschikbaar te stellen van € 1,2 miljoen. Het raadsvoorstel spreekt over extra budget voor een buiten- en een binnenzijde en een post onvoorzien. Tevens verwijst het raadsvoorstel naar de 'genoemde zaken' voor de verbouwing in het oorspronkelijke raadsvoorstel. Een kostenoverzicht ligt vertrouwelijk ter inzage voor de raad. De raad gaat akkoord met het beschikbaar stellen van het krediet op 2 november 2012.⁹¹

Daarnaast geeft de raad toestemming om het rentevoordeel van € 76.000 in te zetten.⁹²

⁸⁹ De geschiedenis van de verbouw van het gemeentehuis Borsele.

⁹⁰ Aantekeningen bij presentatie 25 oktober 2012.

⁹¹ Voorstel tot het beschikbaar stellen van een aanvullend krediet voor de verbouw van het gemeentehuis, 30 oktober 2012.

Dit betekent dat er in totaal een jaarlijkse kapitaallast van € 77.000 dient te worden gedekt. De dekking van deze kapitaallast is als volgt:

- / een overschot in de meerjarenbegroting 2016 van € 21.500;
- / dekking binnen 'de drie sectoren van de organisatie' van € 55.500.

De twee posten zijn in het voorstel niet nader onderbouwd. Conform de opmerkingen van raadsleden die tijdens de bijeenkomst in de kantine van het gemeentehuis zijn gemaakt, wordt de post onvoorzien op 10 procent gesteld.

Raadsbehandeling voorstel voor aanvullend krediet

Tijdens de raadsvergadering op 1 november 2012 over het aanvullend kredietvoorstel, zijn de raadsfracties zeer verontwaardigd over de procesgang. De raadsfracties houden allen een vrijwel gelijklopend betoog. Zij zien allen de noodzaak van de verbouwing, maar zijn zeer onstemd over de gang van zaken. De raad uit kritiek op de volgende aspecten:

- / De raad heeft bij het beschikbaar stellen van het krediet in januari 2012 duidelijk aangegeven niet met overschrijdingen geconfronteerd te willen worden. Er is drie keer gevraagd of alle actiepunten, die in het raadsvoorstel genoemd waren, met het te voteren krediet van € 2,8 miljoen gerealiseerd zouden kunnen worden. Daar is bevestigend op geantwoord door de portefeuillehouder.
- / De kritiek uit zich niet zozeer in het gegeven dat er extra budget nodig is, als wel in het gegeven dat er vooraf geen goede inschatting is gemaakt.
- / Raadsleden geven aan dat de raad vaker geconfronteerd is met dergelijke kredietoverschrijdingen. Een voorbeeld is de verbouwing van de raadsboerderij.
- / Raadsleden geven aan het idee te hebben voor een voldongen feit ('point of no return') te zijn geplaatst. Fracties zijn verbaasd over de gang van zaken en hebben het gevoel met de rug tegen de muur te staan.
- / Raadsleden hebben het gevoel hun controlerende rol niet goed te kunnen invullen.
- / Raadsleden stellen veel vragen over de oorzaken van de kostenoverschrijding, bijvoorbeeld waar het gaat om de rol van het bouwmanagementbureau, de architect, de ambtelijke organisatie en het college.
- / Raadsleden hebben het idee tijdens het proces te laat te zijn geïnformeerd over de uitvoering van de renovatie.⁹³

⁹² Dit bedrag komt vrij doordat de raad instemt met een verlaging van de rekenrente van 5 naar 4,5%. Tot dan rekent de gemeente met een rente van 5%, maar in het licht van lage rentestanden is het verantwoord te rekenen met 4,5%. Ook andere overheden (onder meer de provincie) rekenen met een rekenrente van 4,5%. Hierdoor is extra kredietruimte beschikbaar, van € 76.000, zonder dat de kapitaallasten toenemen.

⁹³ Audioverslag raadsvergadering d.d. 1 november 2012:

<https://borsele.gemeenteoplossingen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2012/1-november/20:00>.

De portefeuillehouder erkent tijdens de behandeling van het raadsvoorstel de problemen die er zijn en geeft aan dat zaken beter hadden gekund. Dit trekt hij zich persoonlijk aan. Hij realiseert zich dat de raad niet altijd op de juiste momenten over de nodige informatie beschikte.⁹⁴

Hier lag een strategische afweging aan ten grondslag, namelijk dat de gemeente er geen baat bij had gehad indien vertrouwelijke informatie over de aanbesteding openbaar was geworden. Dit zou een ongunstige invloed hebben gehad op het aanbestedingsresultaat. De portefeuillehouder geeft aan dat er in het proces hard is onderhandeld. Er was gerekend op een aanbestedingsvoordeel. Dat bleef uit. Voor deze situatie geplaatst hanteert het college de lijn dat het onverstandig zou zijn om te gaan voor een geheel ander ontwerp. Dit zou namelijk betekenen dat de gemeente opnieuw veel (voorbereidings)kosten zou moeten maken.

De raadsfracties stemmen, met uitzondering van de LPB en een fractielid van het CDA, voor het beschikbaar stellen van dit aanvullend krediet.⁹⁵ Daarbij wordt tevens ingestemd met een voorstel voor een onderzoek naar de gang van zaken bij de renovatie. Opvallend is dat de raad tijdens de raadsbehandeling niet heeft gesproken over het daadwerkelijke onderwerp van het raadsvoorstel, namelijk de onderbouwing van het aanvullend krediet. Een van de raadsleden heeft opgemerkt onvoldoende voorbereidingstijd te hebben gehad voor het voorstel en daardoor geen reactie te kunnen geven. De overige fracties hebben geen vragen gesteld of opmerkingen geplaatst over de onderbouwing van het aanvullend krediet.⁹⁶

⁹⁴ Audioverslag raadsvergadering d.d. 1 november 2012:

<https://borsele.gemeenteoplossingen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2012/1-november/20:00>.

⁹⁵ Voorstel tot het beschikbaar stellen van een aanvullend krediet voor de verbouw van het gemeentehuis, 30 oktober 2012.

⁹⁶ Audioverslag raadsvergadering d.d. 1 november 2012:

<https://borsele.gemeenteoplossingen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2012/1-november/20:00>.

Bijlagen

Bijlage 1. Deelvragen

Invalshoek 1: besluitvormingsproces (de kaders)

Het **besluitvormingsproces (de kaders)** voorafgaand aan de keuze voor verbouwing: welke keuzes zijn er gemaakt ten aanzien van de verbouw van het gemeentehuis en op grond waarvan en door wie zijn die keuzes gemaakt? In deze invalshoek komen de volgende deelvragen⁹⁷ aan bod:

- / Wat zijn de uitgangspunten van het Programma van Eisen?
- / Hoe zijn deze uitgangspunten tot stand gekomen?
- / Welke alternatieve plannen zijn er verkend?
- / Wie heeft hierover op welk moment een besluit genomen en op basis waarvan?
- / Hoe moet deze inhoudelijke onderbouwing worden beoordeeld?

Invalshoek 2: financiële onderbouwing en aanbesteding

De **financiële onderbouwing** van het besluit: hoe is de financiële onderbouwing van het voorstel tot stand gekomen? In deze invalshoek komen de volgende deelvragen aan bod:

- / Hoe zijn de stichtingskosten berekend en door wie?
- / Zijn de stichtingskosten intern en/of door derden gecontroleerd en op welk moment?
- / Hoe is de stelpost onvoorzien van 5% tot stand gekomen?
- / Hoe is de post van € 80.000 zijnde lagere rentelasten tot stand gekomen en onderbouwd?
- / Hoe moet de financiële onderbouwing worden beoordeeld?
- / Hoe is het eerste aanbestedingstraject verlopen (rond de zomervakantie 2012), en zijn er in deze fase alternatieven aangeboden door de aanbidders?
- / Hoe is het traject verlopen tussen de eerste aanbesteding en de daarop volgende prijsvormingstrajecten?
- / Wie heeft op welk moment keuzes gemaakt met betrekking tot de aanbesteding en op basis waarvan?
- / Hoe is meer- en minderwerk contractueel vastgelegd?
- / Hoe zijn de adviseurs geselecteerd, met name op het gebied van budgetbewaking en wat was hun opdracht?

Invalshoek 3: bestuurlijke aansturing en projectbeheersing

⁹⁷ Deze deelvragen zijn gebaseerd op de door u geformuleerde onderzoeksvragen. Wij hebben de onderzoeksvragen gerangschikt naar de verschillende invalshoeken. Sommige van uw deelvragen zijn door ons opgesplitst en wij hebben er een aantal onderzoeksvragen aan toegevoegd.

De kwaliteit van de **bestuurlijke aansturing en projectbeheersing**: hoe is de budgetbewaking en projectorganisatie georganiseerd? In deze invalshoek komen de volgende deelvragen aan bod:

- / Hoe verliep de afstemming over het project (zowel met betrekking tot de inhoud als de financiën) tussen het college en de projectorganisatie?
- / Hoe waren taken en verantwoordelijkheden binnen de projectorganisatie belegd?
- / Welke risicoanalyses zijn er uitgevoerd en zijn daar beheersmaatregelen op gevolgd?
- / Welke afspraken zijn er met derden gemaakt en hoe verliep de afstemming met hen?
- / Hoe verliep het overleg met de externen?

Invalshoek 4: informatie(voorziening)

De kwaliteit van de **informatie(voorziening)**: wie wist wat op welk moment en hoe is de beschikbare informatie gedeeld (van externen via organisatie en college naar raad) en was die informatie voldoende om invulling te geven aan de onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden? Dit wordt als volgt vertaald in deelvragen:

- / Hoe verliep de informatievoorziening van het college naar de raad voorafgaand aan het besluit voor de renovatie?
- / Hoe verliep de informatievoorziening van het college naar de raad na het besluit voor de renovatie?
- / Op welke manier was de raad op de hoogte van de budgettaire uitgangspunten van het project mede in relatie tot het functionele programma van eisen?
- / Hoe is de informatie te kwalificeren die de raad heeft ontvangen voorafgaand aan de vergadering van 1 november 2012?
- / Hoe heeft de raad in dit besluitvormingsproces zijn kaderstellende rol ingevuld en kunnen invullen?
- / Hoe heeft de raad zijn sturende en controlerende rol ingevuld en was de informatie toereikend en tijdig beschikbaar om die rollen goed te vervullen?

Bijlage 2. Onderzoeksprotocol

Necker van Naem maakt in het onderzoek gebruik van twee onderzoeksmethoden: het analyseren van documenten en het voeren van gesprekken/interviews. Bij het voeren van de gesprekken/interviews worden drie typen gesprekken onderscheiden, namelijk:

- 1 Oriënterende gesprekken
- 2 Interviews
- 3 Openbare verhoren

Deze drie typen gesprekken hebben ieder hun eigen kenmerken en doelstelling. De oriënterende gesprekken hebben een informeel karakter. De onderzoekers gebruiken deze gesprekken voor het verkrijgen van achtergrondinformatie.

De interviews zijn formeler van aard en worden afgenomen door één of twee leden van de onderzoekscommissie en/of één of twee onderzoekers. Voor beide type gesprekken geldt dat de samenvatting of het verslag vertrouwelijk wordt behandeld. Dit betekent dat verslagen alleen door Necker van Naem worden gebruikt en niet aan de opdrachtgever of aan derden worden verstrekt. Daarnaast betekent de vertrouwelijkheid dat in de rapportage geen citaten of naar personen herleidbare teksten worden opgenomen. De raad heeft besloten een onderzoekscommissie op basis van artikel 155a Gw in te stellen. Dat biedt mogelijkheid voor oproepen van getuigen voor een openbaar of besloten verhoor. Op het moment dat de onderzoekscommissie besluit tot het houden van verhoren, zal zij ook ten behoeve van de verhoren een protocol moeten vaststellen.

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste kenmerken per type gesprek weer.

Type gesprek	Doel	Medewerking	Gesprekspartner	Verslaglegging
1. Oriënterende gesprekken	Het doel van de oriënterende gesprekken is om feiten te verzamelen en te bepalen of feiten wel of niet relevant zijn in het licht van de onderzoeksvragen.	Medewerking is vrijwillig.	Onderzoekers Necker van Naem.	Een samenvatting van de punten die voor het onderzoek van belang worden geacht door de onderzoekers en de onderzoekscommissie.
2. Interviews	Het doel van de interviews is om kennis en inzicht van de onderzoekscommissie in de materie te	Medewerking is vrijwillig.	Leden van de onderzoekscommissie ondersteund door één van de onderzoekers van Necker van Naem.	Een zakelijke verslaglegging door de onderzoekers, geaccordeerd door de geïnterviewde betrokkene.

	vergroten en op basis daarvan te komen tot de beantwoording van de hoofdvragen.			
3. Openbare en besloten verhoren	Het doel van de verhoren is waarheidsvinding; dit door het afnemen van verklaringen onder ede.	Medewerking is verplicht voor (oud) ambtenaren en bestuurders van de gemeente.	Onderzoekscommissie	Een woordelijk verslag door een notulist c.q. videoverslag.

Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en maximale transparantie over het proces geeft dit protocol voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek duidelijkheid over de manier waarop Necker van Naem invulling geeft aan zowel de oriënterende gesprekken als de interviews.

Protocol voor de oriënterende gesprekken

- 1 Tijdens de uitvoering van het onderzoek kunnen zowel personen binnen de gemeente (op ambtelijk en bestuurlijk niveau) als externe partijen worden benaderd voor een oriënterend gesprek.
- 2 Oriënterende gesprekken worden afgenomen door één of twee onderzoekers van Necker van Naem.
- 3 Oriënterende gesprekken hebben een vertrouwelijk karakter, om de gesprekspartners zoveel mogelijk vrijheid van spreken te geven.
- 4 Van oriënterende gesprekken worden samenvattingen gemaakt van de bevindingen die voor het onderzoek van belang zijn.
- 5 Samenvattingen worden vijf dagen na het oriënterende gesprek ter accordering en ter verificatie van de juistheid van de samenvatting, voorgelegd aan degene met wie het gesprek heeft plaatsgevonden.
- 6 Indien de gesprekspartner niet binnen vijf dagen reageert, wordt aangenomen dat de gesprekspartner zich met de inhoud van de samenvatting akkoord verklaard, tenzij hier tussen de gesprekspartner en de onderzoekers andere afspraken over zijn gemaakt.
- 7 Gesprekspartners ontvangen een exemplaar van de definitieve versie van de samenvatting.
- 8 Samenvattingen zijn werk materiaal voor de onderzoekers (en worden dus niet aan de onderzoekscommissie en/of aan de raad verstrekt). Onderdelen uit de samenvatting kunnen worden gebruikt bij het opstellen van het onderzoeksrapport, maar op een zodanige wijze dat herleiding naar individuele personen in beginsel niet mogelijk is.

Protocol voor interviews

- 1 Tijdens de uitvoering van het onderzoek kunnen zowel personen op ambtelijk en bestuurlijk niveau binnen de gemeente als externe partijen worden benaderd voor een interview.
- 2 Vaststelling van plaats en tijd van het interview vindt plaats in onderling overleg. De uitnodiging wordt schriftelijk verzonden. Necker van Naem beschouwt e-mail als een schriftelijk communicatiemiddel.
- 3 Te interviewen personen ontvangen bij de uitnodiging voor het interview dit onderzoeksprotocol, de kaders van het onderzoek en een lijst met de gespreksthemata die tijdens het interview in ieder geval aan de orde zullen komen.
- 4 Interviews worden afgenomen door één of twee leden van de onderzoekscommissie en/of één of twee onderzoekers van Necker van Naem.
- 5 Van interviews wordt een verslag gemaakt van de bevindingen die voor het onderzoek van belang zijn.
- 6 Verslagen worden binnen vijf dagen na het interview ter accordering voorgelegd aan degene met wie het interview heeft plaatsgevonden. Dit ter verificatie van de juistheid van het verslag.
- 7 Indien de geïnterviewde niet binnen vijf werkdagen reageert, wordt aangenomen dat de geïnterviewde zich met de inhoud van het verslag akkoord verklaart, tenzij hier tussen de gesprekspartner en de onderzoekers andere afspraken over zijn gemaakt.
- 8 Geïnterviewden ontvangen een exemplaar van de definitieve versie van het verslag.
- 9 Interviewverslagen zijn werkmateriaal voor de onderzoekers en de onderzoekscommissie (en worden dus niet aan de raad verstrekt). Onderdelen uit de interviewverslagen kunnen worden gebruikt bij het opstellen van het onderzoeksrapport, maar op een zodanige wijze dat herleiding naar individuele personen in beginsel niet mogelijk is.

Aldus vastgesteld door de onderzoekscommissie, d.d. 6 maart 2013

Bijlage 3. Bronnen

Geraadpleegde documenten

Ambtelijke documenten

- / Notitie, Organisatie verbouw gemeentehuis, opgesteld door Frans Traas, 30 januari 2009
- / Contract Gemeente Borsele en Atelier Kempe Thill, 16 maart 2010
- / Advies B&W, Voortgang gemeentehuis, 1 februari 2011
- / Advies B&W, Renovatie gemeentehuis, 15 juni 2011
- / Overzicht gemeentehuis plannen (2011/2012), 26 oktober 2011
- / Advies B&W, Voorstel tot het beschikbaar stellen van een krediet voor de renovatie van het gemeentehuis, 22 november 2011
- / Geschiedenis van de verbouw van het gemeentehuis Borsele', datum onbekend
- / Bijlage 4, Beoordelingsformulier aanbesteding, juni 2012
- / Advies B&W, Voorstel tot het beschikbaar stellen van een aanvullend krediet voor de verbouw van het gemeentehuis, 30 oktober 2012

Collegestukken

- / Besluit college, Voortgang gemeentehuis, 1 februari 2011
- / Besluit college, Renovatie gemeentehuis, 15 juni 2011
- / Besluit college, Voorstel tot het beschikbaar stellen van een krediet voor de renovatie van het gemeentehuis, 22 november 2011
- / Powerpoint portefeuillehouder burgemeester Gelok, 8 december 2011
- / E-mail, locoburgemeester Zandee, 17 juli 2012
- / E-mail van wethouder Zandee, 'vragen van de heren Kooiker en Witkam n.a.v. aanbesteding gemeentehuis', 18 juli 2012
- / Aantekeningen bij presentatie 25 oktober 2012
- / Besluit college, Voorstel tot het beschikbaar stellen van een aanvullend krediet voor de verbouw van het gemeentehuis, 30 oktober 2012

Raadsstukken

- / Regeling inkoop- en aanbesteding van leveringen, diensten en werken gemeente Borsele 2007
- / Raadsbesluit, Voorstel tot het beschikbaar stellen van een krediet voor de renovatie van het gemeentehuis en het plaatsen van zonnepanelen op het dak van de werkplaats te Heinkenszand, 5 januari 2012
- / Digitale verslaglegging van de raadsvergadering van de raadsvergadering, 5 januari 2012

- / Raadsbesluit, Voorstel tot een aanvullend krediet voor de verbouw van het gemeentehuis Borsele, 1 november 2012
- / Digitale verslaglegging van de raadsvergadering, 2 november 2012
- / Verordening op het onderzoeksrecht van de raad, vastgesteld, 7 februari 2013

Documenten afkomstig van externen

- / Bouwtechnische en esthetische modernisering gemeentehuis Heinkenszand, haalbaarheidsstudie, 26 augustus 2011
- / Bouwtechnische en esthetische modernisering gemeentehuis Heinkenszand, conceptontwerp, 30 september 2011 en een herziene versie op 20 oktober 2011
- / Presentatie Atelier Kempe Thill voor de gemeenteraad, 10 november 2011
- / Gunningsleidraad gemeentehuis Borsele te Heinkenszand, 1 mei 2012
- / Kostenoverzicht, Verbouw-renovatie gevel gemeentehuis Borsele te Heinkenszand, 29 mei 2012
- / Gunningsleidraad gemeentehuis Borsele te Heinkenszand, 4 juni 2012
- / E-mail Bremen Bouwadviseurs aan de gemeente, 6 juli 2012
- / Gunningsleidraad gemeentehuis Borsele te Heinkenszand, 20 juli 2012
- / Nota van Inlichtingen best and final offer ronde, 24 augustus 2012
- / Demarcatielijst aanbesteding: Renovatie gemeentehuis Borsele, 24 augustus 2012
- / E-mail Grontmij aan Bremen Bouwadviseurs, 14 september 2012
- / Gespreksnotitie update prijsonderhandeling perceel 1& 2 ontwerpteam, 15 oktober 2012
- / Memo vervolg gunningsprocedure renovatie gemeentehuis Borsele, 1 november 2012
- / Verslagen ontwerpteam 2011-2012

Interviews

Naast het raadplegen van documenten, heeft de onderzoekscommissie oriënterende gesprekken en interviews gehouden. Met de volgende personen heeft de onderzoekscommissie een interview gehouden:

Naam	Functie	Datum
	Sectorhoofd en lid MT. Ambtelijk verantwoordelijke voor renovatie gemeentehuis	22 april 2013
	Verantwoordelijk voor beheer en onderhoud. Projectmanager voor renovatie gemeentehuis	22 april 2013
	Afdelingshoofd financiën	22 april 2013
De heer van den Berge	Gemeentesecretaris sinds 1 juni 2012	22 april 2013

	Directievoerder renovatie (Bremen Bouwadviseurs B.V.) en architect Atelier Kempe Thill	25 april 2013
De heer Gelok	Burgemeester en portefeuillehouder renovatie gemeentehuis	26 april 2013
	Architect Atelier Kempe Thill & partner Bremen Bouwadviseurs B.V.	29 april 2013
	Installatieadviseur Grontmij, vertegenwoordiger Grontmij in ontwerpteam	1 mei 2013

Bijlage 4. Personele samenstelling
stuur- en werkgroep ten tijde van
nieuwbouw/verbouw

Stuurgroep:

Voorzitter	Jaap Gelok
Leden:	Piet Katsman Ko van de Berge

Projectleider	projectleider budgetverantwoordelijk
Projectmanagement	projectmanagement
Architect

Taken:
Besluiten voorbereiden gemeenteraad en college.
Besluiten nemen architect en aannemer (volgen aanbestedingsprocedures).
Besluiten uitvoeringsniveaus.
Besluiten over beschikbare budgetten.

Werkgroep:

Projectleider
Projectmanagement
Interne zaken
Woonomgeving
Grond & Economie
Automatisering
Personeelszaken
Bouwen en Wonen
Financiën
Architect

Taken:
Vorbereiding besluitvorming t.b.v. stuurgroep, college en gemeenteraad
Vorbereiding van het programma van eisen
Begeleiden van het ontwerpplan naar een definitief bouwplan
Project en budget bewaking
Projectuitvoering
Planning

Bijlage 5. Tijdlijn

