Aan de raad van de gemeente Gouda en
in kopie aan het college van burgemeester en wethouders

Betreft: oplevering onderzoek Ecopark
Datum: 12 juli 2024

Geachte leden van de raad,

Onderstaand treft u onze analyse, conclusies en aanbevelingen vanwege het onderzoek naar de ontwikkeling van het Ecopark dat wij deden. Bij motie van 7 februari 2024 heeft uw raad de Groene Hart Rekenkamer verzocht een onderzoek te doen naar de ontwikkeling van Ecopark Gouda. Het dictum van deze unaniem aanvaarde motie luidt:

- *De GHR te verzoeken een onderzoek te doen naar het project: 'Realisatie Ecopark' Gouda*
- *De GHR te verzoeken het onderzoek te richten op de gehele periode van planvorming en uitvoering.*
- *De GHR te verzoeken het onderzoek te focussen op het creëren van een feitenrelaas aan de hand van een tijdlijn.*
- *De GHR te verzoeken hierbij specifiek aandacht te besteden aan:*
  - *De risicoanalyse bij aanvang van het project en bijstellingen van deze risico's gedurende het project. Gekoppeld hieraan de onderbouwing van de risicovoorziening en de bijstellingen daarvan gedurende het project.*
  - *De momenten waarop is gekozen af te wijken van het initiële plan, met de daarbij horende argumentatie*
  - *Tijdigheid van de informatievoorziening aan de raad over het 'Project realisatie Ecopark' inzake voorkomende vertragingen, kostenverhogingen, technische tegenslagen en de monitoring van het proces.*
- *De GHR te verzoeken informatie in te winnen bij de relevante, intern en extern betrokken, partijen en gebruik te maken van de beantwoording van de technische vragen van verschillende fracties over dit project*
- *De GHR te verzoeken de uitkomsten van dit onderzoek zo spoedig mogelijk op te leveren.*
- *Dat ter begeleiding van dit proces een klankbordgroep bestaande uit de raadsleden: Claire Philips, Jan de Laat, Paul Ruijgrok en Evert Bobeldijk zal worden ingesteld.*

En roept het college op:
- *Volledige medewerking aan dit onderzoek te verlenen.*

De Groene Hart Rekenkamer heeft deze raadsoproep overwogen en vertaald naar een onderzoek met als hoofdvraag:

Hoe verliep de totstandkoming van het project Ecopark Gouda vanaf het begin van de planvorming tot en met 7 februari 2024, welke acties zijn daarbij ondernomen en wie was daarbij betrokken?

In de inleidende samenvatting van het rapport van bevindingen in dit document leest u welke deelvragen wij hieraan koppelden.

Op procesniveau hebben wij meerdere keren overlegd met de begeleidingsgroep. Wij hebben Necker bereid gevonden dit onderzoek voor ons uit te voeren. In korte tijd hebben zij veel documenten bestudeerd, die ook heel snel door de gemeente Gouda ter beschikking waren gesteld. Vervolgens hebben de onderzoekers interviews gehouden, waar steeds een vertegenwoordiger van de Groene Hart Rekenkamer bij was. Het rapport van bevindingen is conform onze standaard werkwijze, maar wel met een veel kortere doorlooptijd, door betrokkenen gecontroleerd op feitelijke juistheid. Hierna hebben wij conclusies en aanbevelingen geformuleerd en aan het rapport toegevoegd. Vervolgens heeft het college van burgemeester en wethouders de gelegenheid gekregen bestuurlijk te reageren. De collegereactie als gevolg hiervan is integraal in dit rapport opgenomen. De rekenkamer zag in de collegereactie geen aanleiding nog nader te reageren.

De Groene Hart Rekenkamer wil *iedereen* die bij dit onderzoek betrokken is geweest van harte danken voor de bereidheid en inzet om dit onderzoek in deze korte doorlooptijd mogelijk te maken. Wij hebben onze conclusies getrokken en samen met onze aanbevelingen aan het papier toevertrouwd. Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid in de raadscommissie een nadere toelichting te geven. Het politieke debat naar aanleiding van dit rapport wachten wij met belangstelling af.

De Groene Hart Rekenkamer,

Boudewijn Steur, voorzitter
Jeroen van Oort, lid
Maarten ter Hoeve, lid

1. Analyse

1.1. Inleiding

In deze analyse geeft de Rekenkamer een nadere duiding van de feiten in het feitenrelaas op een aantal deelonderwerpen, dit om goed inzicht te bieden in de verschillende facetten die het verloop van dit project verklaren. Het gaat om de volgende vier deelonderwerpen: informatievoorziening en besluitvorming; handelen binnen mandaat en onderling samenspel; risicomanagement; en totstandkoming projectplan en aanpassingen in het project. Per deelonderwerp worden elementen of sleutelmomenten uitgelicht.

1.2. Informatievoorziening en besluitvorming

De volledigheid en frequentie van informatievoorziening verschilde per periode

De volledigheid en frequentie van informatievoorziening aan de raad verschilde bij het project Ecopark per fase. Op hoofdlijnen zijn er drie periodes te onderscheiden waaruit een verschillend beeld naar voren komt over de informatievoorziening: ten eerste de planvormingsfase en aanbestedingsfase tot juli 2021; ten tweede de realisatiefase tot maart 2023; en ten derde de periode vanaf maart 2023. Hieronder wordt per periode een aantal aandachtspunten over de informatievoorziening aan de raad weergegeven.

Periode 1: planvormingsfase en aanbestedingsfase tot juli 2021

De raad wordt op 22 november 2016 voor het eerst door het college geïnformeerd over het voornemen om een nieuw Ecopark te ontwikkelen aan de Goudkade. In dat memo wordt de raad kort ingelicht over een eerste studie over de mogelijkheden en een drietal varianten: een doelmatige, een duurzame en een circulaire en innovatieve variant. Hierna is de raad pas weer aan zet bij het vaststellen van het voorbereidingskrediet in 2017 in de programmabegroting voor 2018 en verder. Bij dit voorstel, en ook bij de latere raadsvoorstellen, ontbreken de drie varianten of andere scenario's. De raad heeft daartussen in deze fase dus geen afweging kunnen maken.

Gedurende de rest van deze periode is de raad in de bijbehorende raadsvoorstellen (en in aanloop daar naartoe) geïnformeerd over de aard, de gevolgen van en de kanttekeningen bij het voorgestelde besluit. In het raadsvoorstel voor het investeringskrediet (2020) wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de beoogde grond niet bouwrijp is, hoewel men hiervan aanvankelijk wel uitging. Ook worden kanttekeningen geplaatst bij de draagkracht van de grond, hoewel kanttekeningen ten aanzien van geïnventariseerde risico's in de kostenraming en de poeren niet in het raadsvoorstel zijn opgenomen (zie voor een nadere duiding ook hieronder). In 2021, na aanbesteding, werd daarnaast een financiële tegenvaller als gevolg van een hogere inschrijving dan verwacht binnen een maand bij de raad gemeld en voorzien van een handelingsperspectief en dekkingsvoorstel.

Periode 2: realisatiefase tot maart 2023

Gedurende deze periode worden er geen informatiememo's met de raad gedeeld over de voortgang van het project Ecopark. Aan de ene kant kan dit verklaard worden door te redeneren vanuit de

kaderstellende rol van de raad: zolang de uitvoering van een project binnen de door de raad gestelde kaders past, hoeft de raad hierover niet anders geïnformeerd te worden dan in de P&C-cyclus. Tegelijkertijd zijn hier wel kanttekeningen bij te plaatsen. Bij een groot project met de omvang van het project Ecopark zou het niet vreemd zijn geweest om de raad periodiek te informeren over de voortgang, ook als het project wel binnen de door de raad gestelde kaders verliep. Daarbij speelde er in de periode september 2021 – maart 2023 wel degelijk een tweetal zaken die eerder aan de raad hadden kunnen worden gemeld: de claims van de aannemer (ook vanwege de mogelijke financiële risico's voor de gemeente) en de kostenstijgingen in het project als gevolg van onder meer extra benodigde grondwerkzaamheden. Over dit eerste was aanvankelijk het voornemen om de raad rond het zomerreces in 2022 te informeren, zodra duidelijk zou worden wat hiervan de financiële consequenties zouden zijn. Op dat moment was namelijk onzeker of de claims tot daadwerkelijke kosten zouden leiden en was de verwachting dat financiële afwijkingen binnen het verstrekte budget konden worden opgelost. Uiteindelijk is de raad in maart 2023 geïnformeerd over daadwerkelijke kostenstijgingen en overschrijdingen, mede omdat deze ambtelijk pas kort daarvoor volledig in beeld waren.

Periode 3: vanaf maart 2023

In deze periode wordt de raad regelmatig betrokken bij de voortgang van het project, ook omdat het project dan door de gemelde kostenstijgingen en funderingsproblematiek onder een vergrootglas is komen te liggen. Binnen enkele maanden ligt er een raadsvoorstel voor met een vijftal uitgewerkte scenario's, met een duiding en dekkingsvoorstel per scenario. Ook is de raad na een toezegging van de wethouder geïnformeerd over een interne ambtelijke evaluatie van het project. Hier wordt bij het deelonderwerp 'handelen binnen mandaat en onderling samenspel' nader op teruggekomen.

Kanttekeningen over risico's en poeren komen niet terug in raadsvoorstel investeringskrediet

Zoals hierboven benoemd zijn er in het raadsvoorstel voor het vaststellen van het investeringskrediet (2020) verschillende kanttekeningen naar voren gebracht. Tegelijkertijd zijn er twee elementen die in het raadsvoorstel ontbreken die wel benoemd hadden kunnen worden - en door de raad hadden kunnen worden aangegrepen in de beraadslaging: ten eerste de inventarisatie van risico's in de kostenraming, en ten tweede het uitgangspunt voor de fundering van het Ecopark. Hieronder wordt op deze twee elementen nader ingegaan.

- In de kostenraming van Witteveen+Bos van april 2019 is benoemd dat risico's niet zijn gekwantificeerd en dat er geen risicosessies zijn gehouden. Er is een reservering van 10 procent van de bouwkosten opgenomen, maar er is in de kostenraming geen rekening gehouden met juridische, organisatorische, maatschappelijke, ruimtelijke en financiële risico's. Ook zijn een aantal kosten in de kostenraming niet inbegrepen, waaronder kosten voor verkeersmaatregelen, bodemvreemde materialen en kosten voor grondverwerving, planschade en nadeelcompensatie. Hoewel de kostenraming van Witteveen+Bos als bijlage bij het raadsvoorstel is opgenomen, is dit niet opgenomen in het raadsvoorstel zelf of daarin voorzien van een nadere duiding of toelichting.
- In het geotechnisch bodemonderzoek van Witteveen+Bos van 21 maart 2019 en het geotechnisch advies van Witteveen+Bos van 11 mei 2020 wordt de kanttekening gemaakt dat de berekeningen inzake mogelijke daling van de constructie een relatief grote onzekerheidsmarge hebben. In het raadsvoorstel over het investeringskrediet is dit niet opgenomen. Wel is in een

voetnoot aangegeven dat ‘’[g]lobaal onderzoek [uitwijst] dat de aanwezige puinlaag draagkrachtig genoeg is om middels betonpoeren in plaats van betonpalen het bordes te funderen. In de komende fase zal een uitgebreid bodemonderzoek plaatsvinden, waaruit blijkt of het uitgangspunt gehandhaafd kan blijven of alsnog geheid/geschroefd moet worden. Indien noodzakelijk zal hiervoor aanvullend budget aangevraagd worden.’’ Hierbij is echter niet voor de raad duidelijk gemaakt wat de financiële risico’s en/of consequenties zouden zijn van een uitkomst waarin dit uitgangspunt zou moeten worden losgelaten. Dit laatste is uiteindelijk wel wat er in dit project feitelijk gebeurd is.

Zoals eerder benoemd, heeft de raad in de planvormingsfase geen afweging kunnen maken tussen verschillende varianten of scenario’s. Iets soortgelijks geldt voor de afweging om de constructie op poeren te funderen. Het aan poeren gekoppelde risico is niet expliciet aan de raad gemeld bij het investeringskrediet. Het college heeft de raad niet meegenomen in de afweging om het risico van het funderen op poeren mee te nemen als onderdeel van het hele plan. De raad heeft die dus ook niet kunnen aangrijpen om hier vragen over te stellen of de risico’s in beraadslaging af te wegen.

De raad heeft alleen in 2023 een afweging kunnen maken tussen scenario’s

Bestuurlijk gezien was en is het project Ecopark een belangrijke pijler onder de ambities van de gemeente Gouda voor duurzaamheid en circulariteit. De aanleiding voor het bouwen van een Ecopark als vervanger van het bestaande afvalbrengstation was ook het creëren van een duurzaam en innovatief Ecopark. Al vroeg in de planvormingsfase is te zien dat hier verschillende afwegingen bij te maken waren: er zijn meerdere scenario’s uitgewerkt, van doelmatig tot circulair. De raad heeft bij het verstrekken van het voorbereidingskrediet in 2017 en bij het investeringskrediet in 2020 gesproken over het vraagstuk doelmatigheid vs. duurzaamheid. Met de motie over circulariteit in juli 2020 is daarnaast door een meerderheid van de raad een duidelijk signaal afgegeven dat bewust is gekozen voor een Ecopark als eerste stap richting een circulaire economie.

Tegelijkertijd is hierbij de kanttekening te maken dat de raad in de planvormingsfase meer meegenomen had kunnen worden in de afwegingen over de verschillende scenario’s en varianten. Dit is bij het eerste aandachtspunt binnen dit deelonderwerp ook al aan de orde gekomen. Een uitwerking van scenario’s met dekkingsvoorstellen en de hierbij te maken afwegingen is niet in de raadsvoorstellen uit de planvormingsfase opgenomen, maar wel bij het voorstel voor aanvullend krediet van juli 2023. Ook de keuze voor een fundering op poeren ten opzichte van een fundering op palen is zoals gezegd niet eerder dan juli 2023 expliciet aan de raad voorgelegd.

Er was lange tijd onvoldoende helderheid over de aard en omvang van de kostenstijgingen

De indruk die uit het feitenrelaas kan ontstaan, is dat er een financiële overschrijding was die op 19 april 2022 is toegelicht aan de portefeuillehouder, en die pas op 28 maart 2023 – bijna een jaar later – aan de gemeenteraad wordt gemeld.

Nadere beschouwing laat zien dat het hier slechts zeer gedeeltelijk om één en dezelfde overschrijding gaat. De melding in april 2022 aan de wethouder betreft de aankondiging van twee juridische claims van opgeteld grofweg € 900.000 (waarvan dan nog beoordeeld moet worden of deze toegekend moeten worden) en een melding van meerwerk voor diverse kosten, waaronder grondverbetering á € 200.000

(die op dat moment nog binnen de post onvoorzien valt). De uiteindelijke melding aan de gemeenteraad in maart 2023 betreft een overschrijding van grofweg € 1.000.000, waarin de juridische claim uit april 2022 nog voor € 54.000 meetelt. Hierbij zijn de kosten voor grondverbetering als onderdeel van de € 200.000 voor diverse kosten inmiddels opgelopen tot € 740.000 en is dus wél sprake van een forse daadwerkelijke overschrijding op het project (waarbij ook nog ander meerwerk komt voor o.m. lokale vervuiling; het corrigeren van het hoogteverschil voor het aanleggen van wegen; en een in het bestek verkeerd voorgeschreven elektrakabel). Nader bezien gaat het in april 2022 hoofdzakelijk om een aangekondigde *mogelijke* overschrijding van ongeveer € 1.000.000 en in maart 2023 om een, grotendeels andere, maar wel *daadwerkelijke* overschrijding van iets meer dan €1.000.000.

Uit de gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat de conclusie van het overleg van 19 april 2022 was dat een en ander nader uitgezocht moest worden en als er een concrete uitkomst was, dat deze met de raad gedeeld zou worden voor of kort na het zomerreces van 2022. Rond de zomer van 2022 – nadat de juridische afdeling had meegekeken en de gemeente de claims had afgewezen – was volgens een aantal geïnterviewden het beeld dat het project binnen het budget uitgevoerd kon worden. Omdat in die periode geen aantekeningen of notulen van portefeuillehoudersoverleggen gemaakt werden, is niet met documenten te staven dat deze conclusie is getrokken. Onder de geïnterviewden bestaan verschillende beelden ten aanzien van de vraag of rond de zomer van 2022 duidelijk was dat er kostenstijgingen zouden ontstaan. Maar zoals hierboven al vermeld werd, is het feitelijk zo dat het in de vergelijking tussen april 2022 en maart 2023 inderdaad slechts gedeeltelijk om één en dezelfde post gaat.

De daadwerkelijke overschrijding die in maart 2023 aan de raad gemeld wordt, komt aan het licht wanneer – na vragen van de portefeuillehouder naar de voortgang van het project op 12 december 2022 – een memo wordt voorbereid. Dat blijkt niet gemakkelijk. Uiteindelijk vergt het tot 17 maart 2023, om ambtelijk het financiële beeld compleet te krijgen en de portefeuillehouder te informeren. Dat het zo lang duurde voordat de raad geïnformeerd werd, komt omdat de administratieve grip op het project in de periode na de overdracht van het projectleiderschap in december 2021 beperkt was. Dit heeft betrekking op het geheel aan taken, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van het project. Dit wordt in het volgende deelonderwerp nader toegelicht.

1.3. Handelen binnen mandaat en onderling samenspel

De precieze mandatering en rolverdeling is op in de gevonden documentatie niet altijd herleidbaar

De gemeente Gouda kent een mandaatregeling die ook op dit project van toepassing was. In algemene zin geldt dat er in dit onderzoek geen indicatie is dat functionarissen buiten hun mandaat hebben gehandeld. Ten aanzien van dit onderwerp is verder van belang om op te merken dat een en ander zich niet gemakkelijk tot in details laat beoordelen. Dit simpelweg omdat rollen, verantwoordelijkheden en taken van bijvoorbeeld het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap in de periode die dit onderzoek beslaat niet duidelijk waren omschreven. Uit de interne ambtelijke projectopdracht is niet goed herleidbaar wat de precieze rolverdeling tussen de ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer was. In de aandachtspunten ten aanzien van projectmatig werken in paragraaf 1.3.1 wordt hier nader op ingegaan.

Deze onduidelijkheid geldt ook voor het financiële mandaat. In de onderzochte periode werd nog geen formeel onderscheid gemaakt tussen budgethouder en budgetbeheerder. Desondanks is in de praktijk een consequente lijn terug te zien: de opdrachten worden blijkens de geraadpleegde documentatie consequent ondertekend door de ambtelijk opdrachtgever (die daarvoor gemandateerd is door middel van een collegebesluit en de facto budgethouder was) en betalingen aan de aannemer worden consequent (via de termijnstaat) door de directievoerder UAV getekend. Dit laatste is ook te verklaren, aangezien de directievoerder dicht op het werk zit en ook op basis van eigen informatie kan beoordelen of facturen van de aannemer terecht worden ingediend.

Onduidelijkheid over rollen werd problematisch vanaf de overdracht van het project in december 2021

Gedurende de voorbereidingsfase zijn in grote lijnen steeds dezelfde personen ambtelijk betrokken onderdeel geweest van het projectteam. Ook is gedurende de voorbereidingsfase dezelfde externe expert van Witteveen+Bos betrokken geweest. Witteveen+Bos was verantwoordelijk voor het opstellen van alle ontwerpen en kostenramingen en het uitvoeren van de benodigde onderzoeken. Uit interviews blijkt dat ambtenaren van diverse afdelingen betrokken zijn geweest bij het opstellen van het programma van eisen en het overleg over de ontwerpen. Hierdoor is geborgd dat de wensen van de gemeente aan de voorkant van het ontwerpproces voldoende duidelijk waren voor Witteveen+Bos. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat er in de planvormingsfase sprake is van een goede samenwerking bij het project Ecopark, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

De onduidelijkheid over rollen in de projectorganisatie wordt pas problematisch na de ambtelijke overdracht van het project in december 2021. Als gevolg van personeelswisselingen na de voorbereidingsfase is er in de uitvoeringsfase onduidelijkheid ontstaan over de rollen en verantwoordelijkheden van ambtelijk betrokkenen. Dit heeft ertoe geleid dat in de uitvoeringsfase de administratieve grip op het project beperkt is geweest. Dit gebrek aan administratieve grip kent de volgende aspecten:

- De verdeling van verantwoordelijkheden tussen ambtelijk betrokkenen was gedurende het hele project al niet duidelijk op schrift vastgelegd. Hierdoor ontbrak het aan een duidelijk systeem om misverstanden te signaleren en te adresseren of waar nodig te escaleren.
- Als gevolg van een de onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden in het project is er onduidelijkheid ontstaan ten aanzien van de financiële status van het project. Het gaat hier niet alleen om de rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, maar ook de positionering van de financiële controlefunctie ten opzichte van het project – deze was in de realisatiefase minder structureel geborgd dan in de planvormingsfase.
- De periodieke overlegstructuur in het projectteam (specifiek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en tussen projectteam en bestuurlijk portefeuillehouder) met bijbehorende verslaglegging die wel in de planvormingsfase is terug te zien, is in deze fase minder tot niet herleidbaar aanwezig.
- Gedurende de uitvoering van het project is de portefeuillehouder niet structureel op de hoogte gehouden van de financiële voortgang van het project. Dit had ook gevolgen voor de informatievoorziening aan college en de raad, zoals bij het deelonderwerp informatievoorziening toegelicht.

Beperkte ambtelijke administratieve grip op het project had uiteindelijk politiek-bestuurlijk effect

Het gebrek aan administratieve grip heeft bijgedragen aan het late moment waarop de kostenstijgingen voor het college en de raad bekend werden. Hierdoor is de raad op een te laat moment in positie gekomen om een oordeel te kunnen vellen over de kostenstijgingen. Hiermee krijgt de beperkte ambtelijke administratieve grip op het project ook politiek-bestuurlijk effect. Tegelijkertijd moet daarbij worden gezegd dat de problematiek in het project omtrent de kostenstijgingen (in ieder geval het gedeelte dat voortkwam uit externe ontwikkelingen waar de gemeente geen grip op had) en de technische problemen in de uitvoering zich ook hadden kunnen voordoen als de governance en administratieve grip op het project beter op orde was. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat het gebrek aan administratieve grip op het project in 2022 heeft bijgedragen aan het ontstaan van de technische problemen in de uitvoering, met name de verzakking van de poeren.

Achteraf blijkt dan dat ambtelijk en bestuurlijk – in het overschrijden buiten de grenzen zoals in de financiële verordening aangegeven, maar dus onbewust – buiten financieel mandaat is gehandeld. Immers: in de toen vigerende financiële verordening is opgenomen dat afwijkingen worden gemeld in de jaarstukken waar deze ''bestuurlijk relevant'' zijn of groter dan € 50.000,- per taakveld zijn.[1]

De onduidelijkheid rondom rollen en mandatering in het project Ecopark waren (mede) aanleiding voor de gemeente Gouda om een tweetal verbetermaatregelen in te zetten: het verbeteren van opdrachtgericht samenwerken in de organisatie, specifiek ten aanzien van rollen en verantwoordelijkheden; en het aanscherpen van het bestuurlijk opdrachtgeverschap door heldere opdrachtformuleringen en voortdurende bestuurlijke aandacht. Inmiddels is er voor het project Ecopark een wekelijks bestuurlijk overleg opgezet. Daarnaast is – overigens niet naar aanleiding van dit project – de mandaatregeling van Gouda geüpdatet, met een duidelijk onderscheid tussen de rollen van budgethouder en budgetbeheerder. Deze verbetermaatregelen hebben zich echter voorgedaan nadat de problemen in het project Ecopark rezen.

Er zijn knelpunten aan te wijzen in het bestuurlijk-ambtelijk samenspel bij het project

Net als op ambtelijk niveau is er op bestuurlijk niveau na de aanbestedingsfase in 2021 een verandering zichtbaar. De bestuurlijke sturing op het project Ecopark door de portefeuillehouder is in de realisatiefase minder intensief dan gedurende de planvormingsfase, waarin er regelmatig bestuurlijke overleggen zijn gevoerd. Dit is ook te verklaren vanuit het oogpunt dat in de realisatiefase met name het projectteam aan zet is. De ambtelijk opdrachtgever en bestuurlijk opdrachtgever zijn voor hun oordeelsvorming afhankelijk van goede informatievoorziening door het projectteam. Met name de bestuurlijk opdrachtgever heeft daarin een afhankelijkheid van de ambtelijke informatiepositie, waarin het projectteam en de ambtelijk opdrachtgever allereerst een verantwoordelijkheid dragen. Vanuit dat oogpunt is het niet gek dat er bestuurlijk is gehandeld zoals is gehandeld. De bestuurlijk opdrachtgever heeft in ieder geval op 19 april en 12 december 2022 vragen gesteld over de voortgang van het project en eind 2022 ook aangedrongen op voortgangsrapportage richting de raad. Tegelijk hebben portefeuillehouders (niet alleen die op Duurzaamheid, maar bijvoorbeeld ook die op Bedrijfsvoering) en het college in brede zin – en dan nog meer richting gemeentesecretaris dan direct gericht op de

[1] Gemeente Gouda (2019). Financiële verordening, artikel 6.3 en artikel 7.2: *Link*.

organisatie - daarbij echter wel een systeemverantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de organisatie.

1.4. Risicomanagement

In het project Ecopark is geen methodische vorm van risicomanagement gehanteerd

Uit gesprekken en documenten is gebleken dat voor het project Ecopark geen methodische vorm van risicomanagement werd gehanteerd of gedocumenteerd. Bij het opstellen van de plannen zijn geen documenten opgesteld waarin de met het project gepaard gaande risico's integraal zijn geïnventariseerd en in kaart gebracht volgens de formule kans x effect. Dit betekent niet dat er geen enkele vorm van risicomanagement in het project heeft plaatsgevonden. Op diverse momenten zijn risico's voorzien en zijn beheersmaatregelen besproken. Het betreft hier echter een pragmatische vorm van risicomanagement die niet is geïnitieerd vanuit een methodiek, maar afhankelijk was van de ervaring van de ambtelijke en externe betrokkenen. Risico's zijn doorgaans besproken met de bestuurlijk portefeuillehouder, maar de raad is – zoals al bij het deelonderwerp informatievoorziening en besluitvorming benoemd – beperkt meegenomen in de voorziene risico's en de mogelijkheden om deze te beheersen. Voor het project Ecopark is er een viertal relevante momenten te benoemen ten aanzien van risicomanagement:

- De keuze voor scenario's aan het begin van de planvorming
- Het in kaart brengen van risico's in de ontwerpfase
- Het melden van risico's aan de raad bij het vaststellen van het investeringskrediet
- Risicomanagement in de uitvoeringsfase en de juridische claims

Hieronder wordt nader op deze vier momenten ingegaan.

Bij de keuze voor scenario's aan het begin van de planvorming zijn voor- en nadelen afgewogen

Bij de start van het project Ecopark zijn door bestuurders en ambtenaren in 2017 verschillende varianten besproken. Deze verschilden van elkaar qua mate van duurzaamheid en circulariteit. Hierbij zijn voor- en nadelen op het gebied van financiële haalbaarheid, duurzaamheid, circulariteit en exploitatie tegen elkaar afgewogen. Risico’s in de exploitatie vormden mede de reden om als gemeente niet zelf een kringloopwinkel te gaan exploiteren. Technische risico’s die gingen over de realisatie van het project zijn op dat moment niet in kaart gebracht. Na de keuze voor een scenario is ambtelijk een plan van aanpak opgesteld. Hierin zijn enkel exploitatierisico’s benoemd. Na het vaststellen van een krediet voor een haalbaarheidsonderzoek is een interne projectopdracht vastgesteld. Hierin is één risico benoemd: namelijk dat de raad niet instemt met het investeringskrediet.

In de ontwerpfase is met name gekeken naar (de beheersing van) technische risico’s

Uit gesprekken en documenten blijkt, zoals ook eerder in dit rapport aan de orde is gekomen, dat de gemeente Gouda geen uniforme methodiek voor risicomanagement hanteert. Dit gegeven komt ook naar voren in het project Ecopark. Er is wel een financiële voorziening voor risico’s, maar deze is niet

gekoppeld aan een inventarisatie van de typen risico's en de bijbehorende kans en impact. Dit blijkt uit de kostenramingen. Na het vaststellen van het plan van aanpak zijn er in 2018, 2019 en 2020 diverse kostenramingen gemaakt, zowel bij het opstellen van het voorontwerp als bij het opstellen definitief ontwerp. Voor het opstellen van de ontwerpen en de kostenramingen is een externe expert aangetrokken, namelijk Witteveen+Bos. Zoals in de verschillende kostenramingen door Witteveen+Bos expliciet wordt benoemd, zijn er geen risicosessies gehouden en zijn risico's niet gekwantificeerd volgens een formule kans x effect. Verder is in de kostenramingen expliciet benoemd dat geen rekening is gehouden met projectgebonden risico's. Het gaat hier om andere dan technische risico's zoals juridische, organisatorische, maatschappelijke, ruimtelijke en financiële risico's. In deze fase is er een select aantal technische risico's geïnventariseerd, waaronder de samenstelling van de bodem en de mogelijkheid op verzakking, waar later nader onderzoek naar is verricht.

Om die reden is in de kostenramingen een risicoreservering van 10% opgenomen ten behoeve van zogenaamde objectgebonden risico's - dit zijn technische risico's die direct gekoppeld zijn aan de realisatie van het project. Uit interviews is gebleken dat de gehanteerde 10% relatief laag is ten opzichte van andere projecten in de gemeente Gouda. Aan deze risicoreservering was ook geen uitsplitsing van specifieke technische risico's gekoppeld.

De ambtelijk betrokkenen en de bestuurders waren op de hoogte van de kostenramingen. Bestuurders werden tijdens voortgangsoverleggen op de hoogte gehouden van problemen die zich voordeden en de wijze waarop men per moment risico's voorzag en beheerste.

Hoewel het risicomanagement op papier zeer beperkt aanwezig was, werd in de praktijk wel rekening gehouden met risico's en werd hierop geanticipeerd. In de voorbereidingsfase zijn een aantal technische risico's onder ogen gezien en is gekeken hoe deze risico's beheerst konden worden. Het meest in het oog springende risico is het technische risico dat er mogelijk zettingsverschillen zouden kunnen ontstaan in de uitvoeringsfase. Het gaat hier om verschillen in de daling of zetting van het bouwwerk in de bodem op verschillende plaatsen op het terrein. In een geotechnisch onderzoek uit 2019 en een geotechnisch advies uit 2020 is uitgebreid ingegaan op het risico dat het op poeren te realiseren bouwwerk zou verzakken. Het antwoord uit de gedane onderzoeken en metingen was dat een fundering op poeren mogelijk was. Op basis van dit antwoord heeft de gemeente besloten een fundering op poeren te realiseren en in de uitvoeringsfase nogmaals te meten in hoeverre zettingsverschillen optraden.

In het voorstel over het investeringskrediet zijn kanttekeningen benoemd

In het raadsvoorstel over het investeringskrediet voor Ecopark (2020) zijn risico's geïnventariseerd en benoemd in de paragraaf 'kanttekeningen'. De twee genoemde kanttekeningen betreffen het bouwrijp maken van de grond en de aanwezigheid van PFAS. Bij het raadsvoorstel is de door Witteveen+Bos in april 2019 opgeleverde kostenraming als bijlage bijgevoegd. De in de kanttekeningen genoemde risico's zijn niet volgens een methode 'kans x effect' in kaart gebracht. Zoals ook bij het deelonderwerp informatievoorziening en besluitvorming opgemerkt, wordt er in het voorstel vanuit gegaan dat een aantal kosten die niet zijn opgenomen in de kostenraming gedekt kunnen worden vanuit de post

onvoorzien. Hierbij wordt niet toegelicht in hoeverre de post onvoorzien in het vervolg nog toereikend zal zijn.

In het raadsvoorstel voor het investeringskrediet valt op dat in een voetnoot wordt aangegeven dat uit globaal onderzoek is gebleken dat de bodem draagkrachtig genoeg is om het bordes op poeren te funderen, maar dat hier verder bodemonderzoek naar zal plaatsvinden. Hierbij is echter niet voor de raad duidelijk gemaakt wat de financiële risico's en/of consequenties zouden zijn van een uitkomst waarin dit uitgangspunt zou moeten worden losgelaten. Het risico op verzakkingen heeft zich in de uitvoeringsfase ook gemanifesteerd. Met het oog op de grote rol die dit risico gedurende de hele periode van planvorming speelde, is het achteraf bezien opmerkelijk dat dit risico wel in een voetnoot, maar niet direct in de kanttekeningen van het raadsvoorstel een plek heeft gekregen en daar niet nader is geduid. Wanneer technische risico's, waaronder het risico op verzakkingen op een meer gestructureerde wijze was gekwantificeerd, had de raad een afweging kunnen maken of de technische voordelen opwogen tegen de te nemen risico's. Tevens zouden de financiële gevolgen van het manifesteren van technische risico's meer inzichtelijk zijn geweest.

Afgezien van de kanttekeningen in dit raadsvoorstel is de gemeenteraad bij het verdere verloop van het project Ecopark niet periodiek op de hoogte gehouden van aan het project gekoppelde risico's. De raad is bij de besluitvorming voor aanvullend krediet en de scenariokeuze in 2023 meegenomen in de verschillende risico's en de afwegingen die hierbij gemaakt konden worden. Dit door middel van een keuzematrix en door voor- en nadelen van de verschillende scenario's in beeld te brengen.

Risicomanagement in de uitvoeringsfase bestond voornamelijk uit gaandeweg risico's beheersen

In de uitvoeringsfase beperkte het risicomanagement zich met name tot het in reactie op bepaalde ontwikkelingen zo goed mogelijk uitvoeren van beheersmaatregelen op basis van de eigen directe ervaring van de ambtelijke en externe betrokkenen op dat moment. Een voorbeeld hiervan is het laten uitvoeren van een nieuwe berekening van de fundering na de keuze om een zwaardere vloer te gebruiken.

Een apart onderdeel van het risicomanagement is de omgang met juridische claims in de uitvoeringsfase. Reeds in oktober 2021 heeft de aannemer aangekondigd meerkosten te willen claimen als gevolg van prijsstijgingen. De gemeente heeft hierbij het standpunt ingenomen dat de gemeente geen extra vergoeding aan de aannemer betaalt vanwege de kostenstijgingen. Door ambtelijk betrokkenen en de portefeuillehouder is ervoor gekozen om de raad pas te informeren over het risico op kostenstijgingen als gevolg van juridische claims, zodra er meer zekerheid was of de claims daadwerkelijk tot kosten zouden leiden. Wel is in algemene zin in het kader van de P&C-cyclus vermeld dat veel projecten te maken hadden met kostenstijgingen als gevolg van algemene prijsstijgingen. Voor Ecopark is de keuze gemaakt om de raad pas te informeren wanneer het risico op kostenstijgingen als gevolg van juridische claims zich daadwerkelijk zou manifesteren. Uiteindelijk is een relatief klein bedrag van €54.000 aan de aannemer betaald als compensatie voor de kostenstijgingen. Dit betreft ca. 10% van een van de twee claims die in de zomer van 2022 op tafel lagen. De hieraan gekoppelde kostenstijging is onderdeel van de in 2023 aan de raad gemelde kostenstijgingen. Over de tweede claim heeft de gemeente nog altijd een dispuut met de aannemer.

1.5. Totstandkoming projectplan en aanpassingen in het project

Het project is op verschillende momenten inhoudelijk, technisch, planmatig en financieel gewijzigd

Wijzigingen in het projectplan voor het Ecopark zijn er met betrekking tot financiën, planning en techniek (met name de fundering). Inhoudelijke wijzigingen die direct verband houden met beleidsdoelstellingen op het gebied van duurzaamheid zijn zeer beperkt. Het uiteindelijk gerealiseerde Ecopark komt op het gebied van de beleidsdoelstellingen van duurzaamheid en circulariteit behoudens enkele kleine wijzingen overeen met plan dat aan de raad is gepresenteerd bij het investeringsbudget, met die kanttekening dat het significant duurder is geworden (de twee budgetverhogingen tellen op tot €4.957.000) en dat het moment van oplevering ten opzichte van het eerste raadsbesluit met ca. 2 jaar is opgeschoven.

Voordat de wijzigingen worden toegelicht moet worden opgemerkt dat in de deelvragen van het onderzoek de aanname is gedaan dat er een voor alle betrokkenen duidelijk, eenduidig projectplan bestaat aan het begin van en gedurende het proces. In de praktijk blijkt er geen sprake te zijn van een projectplan dat als zodanig functioneert. Op het gebied van de organisatie van het project is de eind 2017 opgestelde interne projectopdracht het document dat het meest hierbij in de buurt komt. Deze interne projectopdracht is niet gewijzigd nadat het project is overgegaan van de afdeling CVO naar de afdeling POR. Zoals toegelicht bij het deelonderwerp handelen binnen mandaat en onderling samenspel is het ontbreken van vastgelegde verantwoordelijkheden een van de oorzaken van het gebrek aan administratieve grip op het project.

Inhoudelijke wijzigingen hebben zich voorgedaan als onderdeel van de planvormingsfase

Op het gebied van het inhoudelijke ontwerp van Ecopark zijn er in verschillende fasen documenten die de leidraad vormen van de realisatie. Achtereenvolgens zijn dit het Programma van Eisen, het voorontwerp, het definitief ontwerp en het bestek dat in de aanbesteding en de inschrijving is gebruikt. Uitgangspunt van deze documenten vormden de scenario's 2 (doelmatig) als minimum en scenario 3 (circulair en innovatief) als maximum van de ontwerpen. Dit uitgangspunt is gehandhaafd in de diverse documenten die de leidraad vormden voor realisatie. Kleine inhoudelijke wijzigingen hebben plaatsgevonden, waaronder de keuze in 2020 om het exploitatiebudget voor het onderdeel educatie te verminderen om het tekort in het realisatiebudget te verhelpen.

Technische wijzigingen deden zich met name voor gedurende de uitvoeringsfase

In de planvormingsfase hebben weinig technische wijzigingen plaatsgevonden. Na het programma van eisen zijn enkele ontwerpvarianten verkend. Hierna is door de ambtelijk betrokkenen en de portefeuillehouder op voorstel van Witteveen+Bos de keuze gemaakt om het Ecopark te realiseren met een staalconstructie in plaats van een betonnen constructie. Van dit plan is in grote lijnen niet meer afgeweken. Wel zijn een aantal kleine bezuinigingen toegepast, waaronder het gebruik maken van een bestaande in plaats van een nieuwe luifel voor de beheerdersunit om kosten te besparen. Dit is voorgesteld door ambtelijk betrokkenen, besproken met de portefeuillehouder en het college.

Vervolgens heeft het college deze wijzigingen gemeld aan de raad in een memo over het aanbestedingsresultaat in juni 2021.

Ten tijde van de uitvoeringsfase is op sommige punten de keuze gemaakt om andere materialen te gebruiken, bijvoorbeeld het gebruik van een andere vloer. De aanleiding hiervan is het faillissement van de leverancier van de oorspronkelijke vloer. De mogelijkheid van de andere vloer is onderbouwd door het opstellen van een nieuwe berekening ten aanzien van de fundering door Witteveen+Bos.

Duidelijk is dat de keuze om af te stappen van poeren op technisch gebied de grootste wijziging in het project betreft. Deze wijziging vond plaats nadat ambtelijk is geconstateerd dat een volledige fundering op poeren onvoldoende stabiliteit bood. Hierna heeft het college aan de raad scenario's voorgelegd, waarna de raad heeft gekozen voor het scenario om het de constructie van het Ecopark volledig te onderheien. Uit het feitenrelaas komt geen eenduidig beeld naar voren over de mate waarin de keuze voor poeren direct samenhangt met de ambitie van circulariteit, of dat het hier slechts gaat om een technische keuze. Het is daarmee ook niet duidelijk in welke mate het afstappen van de keuze voor poeren heeft geleid tot een inhoudelijke wijziging van het plan.

De planning van het project is door verschillende vertragingen met twee jaar opgeschoven

De planning van het project is door verschillende vertragingen (rondom het agenderen van het investeringsbudget in de raad, de aanbesteding, de claim van de aannemer en de kostenstijgingen) opgeschoven van oplevering begin 2022 (voorzien begin 2018) naar oplevering eind 2024 (momenteel voorzien). Als gevolg van de wijzigingen in planning moest het tijdelijke afvalbrengstation langer in exploitatie blijven en moest de levering van de verkochte grond van het tijdelijke afvalbrengstation aan een naastgelegen bedrijf worden uitgesteld.

Het project is financieel gewijzigd door budgetverhogingen, kostenstijgingen en t.a.v. de dekking

In financiële zin hebben zich gedurende het project daarnaast verschillende verhogen van het budget voorgedaan. Het voorbereidingsbudget is niet verhoogd of overschreden. Het uitvoeringsbudget is na vaststelling in 2021 met €357.000 verhoogd toen uit de inschrijvingen van de aanbesteding bleek dat het budget niet voldoende was om het Ecopark te realiseren. Nadat dit ambtelijk werd geconstateerd is het college geïnformeerd. Vervolgens is aan de raad voorgesteld het budget te verhogen.

Aan het eind van 2022 en aan het begin van 2023 hebben kostenkostenstijgingen plaatsgevonden als gevolg van meerwerk door de aannemer. Hiervan is de portefeuillehouder op de hoogte gebracht nadat de kostenstijgingen onvermijdelijk waren in februari 2023. Vervolgens zijn de kostenstijgingen aan de raad gemeld in februari 2023. Vervolgens is de raad op de hoogte gebracht in maart 2023. Daarna is bij de keuze voor scenario's een voorstel aan de raad voorgelegd ten aanzien van de financiën van de afbouw van het Ecopark en heeft de raad een keuze kunnen maken. Gekozen is voor het scenario van onderheien met een extra budget van €4,6 mln. Het totaal aan budgetverhogingen komt hiermee uit op €4.957.000.

Naast de hoogte van het totaalbedrag is ook de wijze van kostendekking gewijzigd. Aanvankelijk is de raad akkoord gegaan met het dekken van alle toen in beeld zijnde kosten via een verhoging van de

afvalstoffenheffing. Voor de extra kredieten in 2021 en 2023 heeft de gemeente andere middelen dan de inkomsten uit de afvalstoffenheffing aangewend. Een van deze besluiten betreft een verlaging van het exploitatiebudget op het onderdeel educatie en communicatie, iets wat destijds ook aan de raad is gemeld.

2. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1. **De raad is onvoldoende in staat geweest om tijdig positie te bepalen met betrekking tot de technische en financiële problemen in het project Ecopark**. In de planvormingsfase is de raad niet voldoende in staat gesteld om afwegingen te maken tussen scenario's. Tevens heeft de raad risico's van het project onvoldoende kunnen beoordelen. De raad is verder te laat in staat geweest om positie te bepalen met betrekking tot de kostenstijgingen in het project en de consequenties die dit volgens de raad moest hebben. De kostenstijgingen hadden zich namelijk reeds voorgedaan nadat een keuze aan de raad werd voorgelegd.

2. **De raad is vanaf maart 2023 beter betrokken bij de voortgang van het project en in staat gesteld om een afweging te maken tussen scenario's**. Vanaf het moment dat de kostenstijgingen volledig in beeld waren, is de informatievoorziening naar de raad verbeterd, is de raad structureel betrokken bij het project en is de raad in positie gebracht om een afweging tussen scenario's te maken.

3. **De complexiteit van het project Ecopark is bij overdracht in december 2021 bestuurlijk en ambtelijk onvoldoende onderkend waardoor het project niet de aandacht heeft gekregen die het zou moeten hebben.** De complexiteit is in de periode december 2021-december 2022 onderschat. Deze is pas weer in beeld gekomen in december 2022, toen ambtelijk een begin werd gemaakt met het goed in kaart brengen van de financiën. In maart 2023, bij het bekend worden van de problematiek met de poeren, kwam de complexiteit pas voluit in beeld. De lezingen over de wijze waarop de complexiteit ook expliciet is benoemd bij overdracht verschillen overigens (nog meer op bestuurlijk dan op ambtelijk niveau, waar we uit stukken kunnen reconstrueren dat de complexiteit wel is benoemd).

4. **Het risicomanagement in het project voldeed niet aan de standaard die bij een dergelijk voor Gouda nieuw en complex project mag worden verwacht**. Dit blijkt uit het feit dat een gestructureerde en methodische vorm van risicomanagement in dit project grotendeels ontbreekt. Tegelijkertijd zijn op basis van de ervaring van betrokkenen op veel momenten risico's onderkend. De mogelijke financiële en technische gevolgen van scenario's en varianten zijn bijvoorbeeld in beeld gebracht. Ook is op de beide ontwikkelingen die voor financiële overschrijding hebben gezorgd (het verbeteren van de grond en het bouwen op poeren) vooraf onderzoek gedaan, juist met het oog op het in beeld brengen van risico's. Mede door het ontbreken van een risicomanagementmethodiek zijn deze risico's niet voldoende voorgelegd aan het college en aan de raad en heeft het hen ontbroken aan de mogelijkheid hierover een afweging te maken.

5. **Het vastleggen van beslissingen en besluiten in het project Ecopark was, met enkele uitzonderingen, onvoldoende**. Hierdoor is veel van het verloop in dit dossier niet meer aan de hand van documenten te reconstrueren. Het verloop van dit project – samen met de constatering in conclusie 1 en de wens om hierover verantwoording te kunnen afleggen – laat zien dat dit geen administratieve zaak op zich is, maar direct raakt aan de democratische controle en daarmee ook aan de kaderstelling van de gemeenteraad ten aanzien van dit project.

6. **De gemeente Gouda heeft terecht lessen getrokken over risicomanagement, financiële beheersing en projectmanagement en werkt aan verbetering**. Mede naar aanleiding van de ontwikkelingen in het project Ecopark heeft de gemeente Gouda eigen conclusies getrokken over wat niet goed ging. Ook heeft de gemeente lessen getrokken voor de toekomst en deze vertaald in een aantal verbetertrajecten op het gebied van risicomanagement, financiële beheersing en projectmanagement. Het gaat hierbij deels om verbetertrajecten die al liepen voordat de problemen bij Ecopark in zicht kwamen.

Aanbevelingen

1. **Vraag het college tijdig en periodiek te rapporteren over de voortgang en ontwikkelingen bij grote projecten, ook wanneer nog niet duidelijk is wat de consequenties van die ontwikkelingen zijn**. Bij ontwikkelingen die de aard van een project fundamenteel (kunnen) wijzigen is het van belang dat de raad tijdig in positie wordt gebracht om kaders te stellen of bij te sturen. Neem de raad actief mee bij de afwegingen die daarbij worden gemaakt en bied de raad ook een handelingsperspectief, ook wanneer de raad niet zelf aan zet is (bijvoorbeeld bij claims van een aannemer). De periodieke informatievoorziening aan de raad over grote projecten zou bijvoorbeeld vorm kunnen krijgen in de P&C-cyclus aan de hand van een vaste paragraaf over grote complexe ruimtelijke projecten. Op die manier kan de raad monitoren wat de voortgang van projecten is, ook wanneer er geen sprake is van (grote) afwijkingen.

2. **Vraag het college aan de raad te rapporteren over de voortgang van de verbetertrajecten ten aanzien van risicomanagement, financiële beheersing en projectmanagement.** Op die manier kan de raad op systeemniveau toezien dat de verbeterstappen die worden gezet ook daadwerkelijk renderen. Vraag het college daarbij om aan te geven hoe de problemen die in het project Ecopark zijn geconstateerd elders worden voorkomen of aangepakt. Ga als gemeente door met de verbeterstappen die zijn voorgenomen t.a.v. risicomanagement, financiële beheersing en projectmanagement. Neem daarbij de volgende aandachtspunten mee:
    a. **Risicomanagement: zorg dat bij grote projecten al in de planvormingsfase voldoende aandacht is voor het inventariseren van verschillende typen risico's, hoe die zich tot elkaar verhouden en denk goed na over de beheersmaatregelen die daarbij horen**. Beperk dit niet alleen tot technische en inhoudelijke risico's, maar neem ook politiek-bestuurlijke risico's mee, en wees daar transparant over richting de raad. Maak die beheersmaatregelen ook realistisch en compleet, voorzie ze van een financiële onderbouwing en een 'eigenaar'. Zorg ervoor dat de risico-inventarisatie gedurende het project periodiek wordt geüpdatet.

b. **Financiële beheersing: een onafhankelijke financiële controle op de voortgang van een groot project is belangrijk en kan niet beperkt zijn tot een tweetal momenten in het jaar t.b.v. de P&C-cyclus**. Maak expliciet wie voor ieder project de betrokken financieel adviseur/controller is. Overweeg bij grote projecten voortaan in ieder geval frequenter een controlemoment dan enkel in de P&C-cyclus te organiseren. Geef de betrokken portefeuillehouder daarbij een periodieke update, bijvoorbeeld in project- of stuurgroepoverleggen.

c. **Projectmanagement: maak bij aanvang van grote projecten expliciet wat de verantwoordelijkheden en taken zijn van de bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk projectleider**. Zorg dat die rol- en taakomschrijvingen schriftelijk zijn vastgelegd en raadpleegbaar voor ambtelijk betrokkenen. Zorg daarnaast voor een gedegen verslaglegging van alle overleggen in het kader van grote projecten. Zet risicomanagement en financiële beheersing standaard op de agenda van project- en stuurgroepoverleggen, zodat overleggen zich niet beperken tot de voortgang van het project in technische zin. Investeer blijvend in een professionele projectorganisatie die in staat is om met politiek-bestuurlijk complexe projecten om te gaan. Zorg ervoor dat tijdig wordt geëscaleerd bij problemen en maak voor ieder project duidelijk wat de escalatieladder is.

3. **Ga als raad met het college in gesprek over de informatiepositie van de raad bij grote projecten**. Voer daarbij het gesprek over wat er voor de raad op het gebied van informatievoorziening nodig is om de kaderstellende en controlerende rol van de raad goed in te kunnen vullen. Te bespreken onderwerpen zijn in ieder geval de invulling van risicomanagement, financiële beheersing en projectmanagement.

4. **Zorg voor een gedegen en navolgbare schriftelijke vastlegging van (voorbereiding) van alle relevante besluiten binnen een groot project.** Zorg ervoor dat keuzes en besluiten over het al of niet informeren van de raad alsmede alle grotere en kleinere wijzigingen in projecten worden vastgelegd, in combinatie met eventuele schriftelijke voorbereiding van deze besluiten en de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen. Let hierbij op wettelijke eisen zoals die voortvloeien uit bijvoorbeeld de archiefwet.

6. Reactie van college van B&W

Op de volgende twee bladzijden hebben wij de collegereactie naar aanleiding van dit rapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, integraal opgenomen. De Groene Hart Rekenkamer dankt het college voor zijn reflectie. De rekenkamer ziet in de collegereactie geen aanleiding om nog nader te reageren.

Gemeente Gouda

Aan Groene Hart Rekenkamer

Bezoekadres
Huis van de Stad, Burgemeester Jamesplein 1

Postadres
Postbus 1086, 2800 BB Gouda

afdeling
Bestuurs- en Managementondersteuning

telefoon

gouda
11 juli 2024

contactpersoon

uw kenmerk
-

ons kenmerk
1370915

onderwerp
Bestuurlijke reactie op Rekenkameronderzoek Ecopark Gouda

verzonden
11 juli 2024

Geachte leden van de Groene Hart Rekenkamer,

Op 5 juli 2024 heeft u het Rekenkameronderzoek Ecopark Gouda aangeboden aan het college met de uitnodiging een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Het college maakt graag van die mogelijkheid gebruik. Gezien de aard en inhoud van het rapport hecht het college er waarde aan een eerste bestuurlijke reflectie te delen. Dit doet recht aan het vele werk dat door de Rekenkamer in korte tijd is verricht. Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid sluit het college niet uit op een later moment met een aanvullende reactie te komen.

In de eerste plaats spreekt het college waardering uit voor de grondige analyse, het overzichtelijke feitenrelaas en de constructieve aanbevelingen uit het rapport. Het rapport bevat tevens stevige conclusies en maakt op diverse punten inzichtelijk dat er ruimte voor verbetering is. Het college voelt een zware verantwoordelijkheid om met de aanbevelingen, die in het verlengde liggen van de opgepakte acties naar aanleiding van onze interne evaluatie, aan de slag te gaan.

De Rekenkamer concludeert onder meer dat de raad tijdiger in staat had moeten worden gesteld om afwegingen te kunnen maken met betrekking tot de technische en financiële problemen in het project Ecopark. Met de kennis van nu erkent het college dat de raad explicieter had kunnen worden geïnformeerd over de risico's van funderen met poeren.

Daarnaast is in de afweging 'tijdigheid versus streven naar correctheid en zekerheid van de informatie' de balans te ver doorgeschoten naar het laatste. Achteraf bezien was het beter geweest om de raad wel al een winstwaarschuwing over een mogelijke kostenoverschrijding te geven, ook al was de omvang van het probleem nog niet geheel duidelijk en was de financiële claim van de aannemer onvoldoende onderbouwd. Het college onderkent bovendien dat het vastleggen van besluiten bij grote projecten voor verbetering vatbaar is.

Passend bij een lerende organisatie zijn, mede op basis van de interne evaluatie, lessen getrokken die op veel vlakken overeenkomen met de aanbevelingen uit het rapport. Projecten als Ecopark vragen om strakke bestuurlijke en ambtelijke projectaansturing met duidelijkheid over taken, rollen en verantwoordelijkheden, het waarborgen van goede overdracht en het duidelijker benoemen van en communiceren over risico's. In het Bestuursakkoord 2022-2026 *Geef Gouda door!* is tevens een aantal van de genoemde verbeteringen in brede zin onderkend. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot het verstevigen van de ambtelijke organisatie en tot het verbeteren van het vastleggen van besluiten en van de financiële functie. Ook zijn er sinds mei 2022 met externe begeleiding verbetertrajecten in uitvoering in het ruimtelijk domein, onder meer op het gebied van projectmatig werken. Verder constateert de Rekenkamer dat de informatievoorziening aan de raad onder regie van de

portefeuillehouder sinds maart 2023 is verbeterd. Het college ziet daarom de aanbevelingen als een bevestiging van de reeds ingeslagen weg.

Gelijktijdig constateert het college dat de Rekenkamer benoemt dat het uiteindelijk gerealiseerde Ecopark op het gebied van beleidsdoelstellingen van duurzaamheid en circulariteit (behoudens kleine wijzigingen) overeenkomt met het plan dat aan de raad is gepresenteerd bij het investeringsbudget. Het college erkent daarbij dat het project Ecopark begon als een, juist ook voor onze ervaren uitvoeringsorganisatie, relatief overzichtelijk project dat zou bijdragen aan de duurzame ambities van de stad. Uiteindelijk mondde het door diverse factoren uit in een project waarvan de complexiteit, zo blijkt achteraf, onvoldoende onderkend is.

Het college betreurt ten zeerste dat het plan significant duurder is geworden en dat de raad te laat in staat is gesteld om op deze kostenoverschrijdingen bij te sturen. Tegelijkertijd merkt het college hierbij op dat de kostenoverschrijdingen ook veroorzaakt zijn door externe omstandigheden (waaronder bouwkostenstijging en de in de ontwerpfase benoemde risico's die helaas zijn uitgekomen) en dus niet 1-op-1 zijn toe te schrijven aan de bestuurlijke aansturing van het project gedurende de uitvoering. Dit alles speelde ten tijde van de coronapandemie, waarbij de verschillende lockdowns ook aan dit project complexiteit toevoegden. De raad is geïnformeerd op het moment dat duidelijk was dat er feitelijk sprake was van een kostenoverschrijding en de aard en omvang hiervan goed in beeld gebracht was. Het college beseft dat dit lang geduurd heeft, maar constateert hierbij dat de Rekenkamer erkent dat het hier slechts zeer gedeeltelijk één en dezelfde overschrijding betreft. Immers, in april 2022 was sprake van een mogelijke overschrijding van € 1.000.000,- (dit betreft een inmiddels grotendeels afgewezen claim van de aannemer) die in maart 2023 veranderd was naar een grotendeels andersoortige, daadwerkelijke overschrijding van €1.000.000,- (grotendeels als gevolg van verbeteren van de bodemgesteldheid).

Ten slotte rest het college de Groene Hart Rekenkamer te bedanken voor het uitgebreide onderzoek. Het college is en voelt zich verantwoordelijk en maakt, met inachtneming van bovenstaande reflecties, volop werk van de aanbevelingen. Het zijn van een lerende organisatie is een van de kernwaarden van de gemeente Gouda. Hoewel wij geschrokken zijn van de stevigheid van de conclusies, ziet het college de aanbevelingen van het rapport als ondersteuning en verrijking van de door ons ingezette verbetertrajecten. Het college gaat graag met de raad het gesprek aan over de aanbevelingen van het rapport.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Gouda,

de secretaris,

drs R.C. (Ruud) Bakker

de burgemeester,

mr drs P. (Pieter) Verhoeve

Rekenkameronderzoek naar Ecopark Gouda

Nota van bevindingen | 5 juli 2024

Groene Hart Rekenkamer



Colofon:

Datum:

5 juli 2024

Opdrachtgever:

Groene Hart Rekenkamer

Jeroen van Oort

jeroen.van.oort@groenehartrekenkamer.nl

Onderzoekers:

Robert Klaassen

robert@necker.nl

Evert Wolters

evert@necker.nl

Arco de Baat

arco@necker.nl

Inhoudsopgave

Colofon: **22**

Samenvatting **24**

Onderzoeksverantwoording **27**

1. Relevante context **32**

1.1. Korte toelichting project Ecopark 32

1.2. Overzicht van belangrijkste sleutelmomenten en actoren 33

1.3. Relevante aandachtspunten vanuit de gevoerde gesprekken 38

2. Feitenrelaas **43**

2.1. Voorbereiding van het project (oktober 2015 – juli 2020) 43

2.2. Aanbesteding, opdrachtverstrekking en claim van de aannemer (september 2020 – maart 2022) 51

2.3. Financiële overschrijdingen, problematiek rond de poeren en raadsbesluit voor alternatieve constructie (maart 2022 – 7 februari 2024) 55

3. Beantwoording onderzoeksvragen **64**

Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen **68**

Bijlage 2. Verklarende woordenlijst **69**

Bijlage 3. Normenkader **71**

Samenvatting

Inleiding

Necker heeft in opdracht van de Groene Hart Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de totstandkoming van het project Ecopark Gouda. De gemeenteraad van Gouda heeft de rekenkamer verzocht onderzoek te doen naar dit project en de rekenkamer heeft besloten dit verzoek in te willigen. De rekenkamer heeft hiervoor de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe verliep de totstandkoming van het project Ecopark Gouda vanaf het begin van de planvorming tot en met 7 februari 2024, welke acties zijn daarbij ondernomen en wie was daarbij betrokken?

Hieronder wordt een samenvatting gegeven van deze nota van bevindingen, aan de hand van de beantwoording van de acht deelvragen. Dit betreft een samengevatte beantwoording – de volledige beantwoording is in de nota van bevindingen terug te lezen.

1. Welke acties zijn ondernomen in het dossier Ecopark, vanaf het begin van de planvorming Ecopark Gouda tot en met 7 februari 2024?

In de periode oktober 2015 – november 2016 worden de eerste ambtelijke en bestuurlijke gesprekken gevoerd over de realisatie van een Ecopark in Gouda. Op voorstel van het college stelt de raad op 8 november 2017 een voorbereidingskrediet van € 256.000,- beschikbaar voor een haalbaarheidsonderzoek, inclusief ontwerp en raming. In de loop van 2018 en 2019 vinden verschillende voorbereidende werkzaamheden plaats, waaronder het opstellen van een voorlopig ontwerp en bijbehorende kostenramingen. De raad stelt op 1 juli 2020 een investeringskrediet van € 3.645.000,- beschikbaar voor de realisatie van het Ecopark.

Na vaststellen van het investeringskrediet door de raad start de aanbestedingsfase. De aanbestedingsprocedure vindt plaats in de periode januari – juni 2021. Door een hogere inschrijvingsprijs dan verwacht ontstaat er een tekort van € 357.000,-. De raad stemt in met het voorstel van het college voor de dekking van dit tekort. De opdracht wordt gegund aan Wallaard Noordeloos. Tijdens de eerste bouwvergadering op 28 oktober 2021 kondigt de aannemer een claim aan in verband met kostenverhogingen. In december 2021 wordt het project Ecopark zowel ambtelijk als bestuurlijk overgedragen.

In maart – mei 2022 worden de ambtelijk opdrachtgever en portefeuillehouder door de projectleider over gerezen kostenstijgingen als gevolg van onder meer de claims van de aannemer. Afgesproken wordt om de raad kort voor of kort na het zomerreces te informeren, indien dan meer duidelijk is over de vraag of de claims tot daadwerkelijke kostenstijgingen leiden. Vanaf december 2022 wordt ambtelijk geconstateerd dat de aangegane verplichtingen voor 2022 niet volledig in de financiële administratie zijn vastgelegd, waardoor er tot dan toe geen goed financieel totaaloverzicht van het project beschikbaar was. Hierna wordt tot en met begin maart 2023 uitgezocht wat de precieze aard en omvang is van de kostenstijgingen. De raad wordt hier op 28 maart 2023 over geïnformeerd. Ook wordt gemeld dat er

sprake is van verzakkingen van poeren. Op 4 juli 2023 doet het college een voorstel aan de raad voor aanvullende kredietverstrekking, waarbij vijf scenario's worden voorgelegd. De raad besluit op 1 november 2023 te kiezen voor scenario 2B (het funderen van de hele constructie met paalfundering) a €4.600.000,- bovenop het eerdere investeringsbudget. De raad neemt op 7 februari een motie aan om een onderzoek in te stellen naar het project Ecopark Gouda.

2. In hoeverre is de informatievoorziening aan de raad over het verloop van het project Ecopark juist, navolgbaar, tijdig en volledig?

Op basis van het raadsinformatiesysteem en de ontvangen documenten kan gesteld worden dat de raad periodiek, maar op een niet-structurele manier is geïnformeerd over de ontwikkelingen in het project. De mate waarin de informatie volledig is, wisselt. Aanvankelijk wordt de raad in november 2016 ingelicht over de ontwikkeling van een nieuwe Ecopark en dat hierbij drie scenario's worden gehanteerd. Bij de raadsvoorstellen voor kredietverstrekking is de onderbouwing uitgebreider en voorzien van kanttekeningen, maar wordt er geen keuzemogelijkheid gepresenteerd tussen scenario's of varianten. Met name in 2023 is de informatievoorziening aan de raad verbeterd.

3. Handelden actoren binnen het voor hen vastgestelde mandaat?

De gemeente Gouda kent een mandaatregeling die ook op dit project van toepassing was. In algemene zin geldt dat er in dit onderzoek geen indicatie is dat functionarissen buiten hun mandaat hebben gehandeld. Wel is het zo dat rollen, verantwoordelijkheden en taken van bijvoorbeeld het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap in de periode die dit onderzoek beslaat niet duidelijk waren omschreven.

4. Welke risicoanalyses zijn er in de genoemde periode gemaakt?

Uit gevoerde gesprekken komt naar voren dat de gemeente Gouda geen vaste methodiek voor risicomanagement hanteert, maar dat dit per afdeling verschilt. Er is voor het project Ecopark geen algehele risicoanalyse aangetroffen die gemaakt is voorafgaand aan de uitvoeringsfase van het project. Wel zijn in diverse documenten en voortgangsoverleggen risico's beschreven en besproken. Het gaat dan met name om technische risico's die betrekking hebben op het ontwerp. Risico's zijn echter niet op methodische wijze en aan de hand van een overzicht van risico's en inschattingen volgens de formule 'kans x effect' in beeld gebracht. Het ging bij de verdere risicobeheersing in het project vooral om de voortgang van de realisatie van het specifieke project Ecopark.

5. Hoe zijn uitkomsten van risicoanalyses opgenomen in (edities van) het projectplan?

Gedurende de uitvoeringsfase van het project lijken risico's beheerst 'vanuit het project'. Dat wil zeggen: de praktische werkelijkheid was leidend in de aanpak van risico's. Tegelijkertijd was deze aanpak soms succesvol: de problematiek rondom de luifel, de ondergrond en de claim van de aannemer is opgepakt en (grotendeels) afgehandeld. Op het risico met betrekking tot mogelijke grondverzakking en problematiek rondom de poeren is geanticipeerd, maar uit grondonderzoeken kwam naar voren dat fundering op poeren mogelijk was. Pas begin 2023 ontstond er een ander beeld nadat uit monitoring bleek dat er verzakking optrad. De onverwachte kostenstijgingen van verschillende materialen zijn gedurende het traject in beeld gekomen en waren niet voorzien in de vooraf geformuleerde risico's.

6. In welke mate waren actoren op de hoogte van risicoanalyses?

De betrokken ambtenaren hebben gedurende de uitvoeringsfase in overleggen over het project de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgever op de hoogte gehouden van de risico's, in zoverre zij deze tijdens de planvorming gewaar werden. Bij het vaststellen van het voorbereidingskrediet zijn enkele risico's met de raad gedeeld, maar geen integrale risicoanalyse met bijbehorende beheersmaatregelen. Ditzelfde geldt voor het moment van vaststellen van het krediet voor de uitvoeringsfase. De raad is bij de besluitvorming voor aanvullend krediet en de scenariokeuze in 2023 meegenomen in de verschillende risico's en de afwegingen die hierbij gemaakt konden worden.

7. Wat is de rol geweest van actoren in de mitigatie van risico's?

Voor zover uit de documentatie en de gevoerde interviews valt op te maken waren de ambtelijk projectleider, ambtelijk opdrachtgever en de bestuurlijk opdrachtgever (portefeuillehouder) in meer of mindere mate op de hoogte van de risico's die in het projectplan zijn benoemd. Ook hebben er verschillende overleggen plaatsgevonden, zowel ambtelijk als met de bestuurlijk portefeuillehouder, waarin tijdens het project ontstane problemen zijn besproken en waar vervolgens op is geacteerd. Tegelijkertijd ontstaat op basis van het feitenrelaas het beeld dat er vanaf de ambtelijke overdracht in 2021 onvoldoende ambtelijke administratieve grip op het project was, waardoor het lang duurde voor er duidelijkheid kwam over de betekenis en de aard kostenstijgingen.

8. Op welke wijze is het projectplan tot stand gekomen, welke aanpassingen hebben zich in het project voorgedaan en wie was daarbij betrokken?

Samengevat is de interne projectopdracht met programma van eisen in 2018 na een scenariostudie tot stand gekomen. De projectopdracht is hierna niet meer gewijzigd. Het daadwerkelijke plan is wel gewijzigd, met name toen bleek dat de constructie op poeren onvoldoende stabiel was en er nieuwe scenario's zijn uitgewerkt voor een alternatieve constructie. Vervolgens heeft de raad de keuze gemaakt om de constructie te funderen op palen. De planning van het project is door verschillende vertragingen (rondom de aanbesteding, de claim van de aannemer en de kostenstijgingen) opgeschoven van afronden in december 2020 naar afronden in 2024. In financiële zin hebben zich gedurende het project daarnaast verschillende kostenstijgingen voorgedaan. Daarmee ging echter geen wijziging van het project gepaard. Wel is de wijze van kostendekking gewijzigd.

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Gemeenten hebben volgens de Wet milieubeheer de verantwoordelijkheid om het afval in te zamelen. Ook moet elke gemeente een plaats hebben waar mensen hun afval naartoe kunnen brengen, een afval-brengstation. De manier van afval inzamelen hangt ook samen met de duurzaamheidsambities die een gemeente heeft. Wil een gemeente haar duurzaamheidsambities verwezenlijken, dan is het bijdragen aan een circulaire economie een van de manieren om dat te doen. Onderdeel van een circulaire economie is het scheiden van afval.

In 2016 doet de gemeente een locatieonderzoek en in oktober 2017 besluit de gemeenteraad van Gouda een voorbereidingskrediet in te stellen voor het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek voor een nieuw afval-brengstation, namelijk het Ecopark. Reden is dat het toenmalige afval-brengstation sterk is verouderd en moet worden aangepast aan de eisen van de huidige tijd.[2]

Uit het coalitieakkoord blijkt dat de gemeente het doel heeft in 2040 CO2-neutraal te zijn.[3] Dit vormt de achtergrond voor de keuze om het ontwerp van de bouwdelen van Ecopark modulair te laten zijn. De modulaire constructie in combinatie met de keuze voor staal als herbruikbaar materiaal, moet ervoor zorgen dat de totale CO2-emissie van het Ecopark erg laag is.[4] Na een verzakking wordt in 2023 besloten de constructie in zijn geheel te onderheien. Hiermee wordt afscheid genomen van het modulaire ontwerp.[5]

Doelstelling en vraagstelling

De ontwikkelingen in het dossier Ecopark hebben er uiteindelijk toe geleid dat de gemeenteraad van Gouda op 7 februari 2024 unaniem een motie aanneemt waarin de Groene Hart Rekenkamer is verzocht *een onderzoek te doen naar het project 'Realisatie Ecopark' over de gehele periode van planvorming en uitvoering, en om daarbij een feitenrelaas te creëren aan de hand van een tijdlijn, met specifieke aandacht voor:*

- *De risicoanalyse bij aanvang van het project en bijstellingen van deze risico's gedurende het project. Gekoppeld hieraan de onderbouwing van de risicovoorziening en de bijstellingen daarvan gedurende het project.*
- *De momenten waarop is gekozen af te wijken van het initiële plan, met de daarbij horende argumentatie.*

[2] Gemeente Gouda, 17 december 2019, Raadsvoorstel aanvraag investeringsbudget Ecopark. *Link*.
[3] Gemeente Gouda, Coalitieakkoord Gouda 2018-2022. *Link*
[4] Gemeente Gouda, 16 maart 2021, Memo Stand van zaken ontwikkeling Ecopark. *Link*
[5] Gemeente Gouda, 1 november 2023, Raadsbesluit Ecopark (keuze scenario 2b). *Link*

/ *Tijdigheid van de informatievoorziening aan de raad over het project 'Realisatie Ecopark' inzake voorkomende vertragingen, kostenverhogingen, technische tegenslagen en de monitoring van het proces.*

Wat betreft de onderzoeksmethode heeft de gemeenteraad in zijn motie de rekenkamer verzocht gebruik te maken van:

/ *relevante, intern en extern betrokken partijen*
/ *de beantwoording van technische vragen van verschillende fracties over dit onderwerp.*

De Groene Hart Rekenkamer heeft het verzoek van de gemeenteraad in overweging genomen en besloten dit verzoek in te willigen. De Groene Hart Rekenkamer heeft Necker gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

Wij beschouwen het dictum van de motie van de gemeenteraad van Gouda zoals bovenstaand weergegeven, als de doelstelling van het onderzoek. De motie is door de Groene Hart Rekenkamer als volgt vertaald in een onderzoeksopdracht:

/ Creëer een feitenrelaas vanaf het begin van de planvorming Ecopark Gouda en de uitvoering tot en met 7 februari 2024, de datum waarop bovenbeschreven motie is aangenomen door de gemeenteraad. Geef hierin, onderbouwd door documenten, weer welke acties ambtenaren, college, gemeenteraad en externe betrokken partijen hebben ontplooid. Presenteer dit feitenrelaas in een tijdlijn.
/ Geef in het feitenrelaas aan of er risicoanalyses gemaakt zijn en zo ja op welke wijze de uitkomsten van de risicoanalyses in het projectplan (inclusief edities) zijn opgenomen. Geef weer in welke mate blijkens documenten externe partijen, ambtenaren, college en gemeenteraad van de risicoanalyses op de hoogte waren en wat hun rol is geweest in de mitigatie van risico's.
/ Geef in het feitenrelaas aan op welke momenten het plan op welke wijze gewijzigd is. Geef daarbij aan wat de aanleiding was tot aanpassing, wat de onderbouwing tot aanpassing was, wie heeft voorgesteld het plan te wijzigen en wie heeft besloten het plan te wijzigen. Geef bij elk van de gevonden feiten aan of betrokken actoren binnen het voor hen vastgestelde mandaat hebben geopereerd of niet. Onderbouw dit met wetgeving en/of vastgestelde mandaatregelingen.

Met de motie in het achterhoofd hebben wij de onderzoeksopdracht van de rekenkamer nader vertaald in daadwerkelijke onderzoeksvragen. Dit levert de onderstaande centrale onderzoeksvraag op:

Hoe verliep de totstandkoming van het project Ecopark Gouda vanaf het begin van de planvorming tot en met 7 februari 2024, welke acties zijn daarbij ondernomen en wie was daarbij betrokken?

De centrale onderzoeksvraag is vertaald in de volgende deelvragen:

Feitenrelaas en tijdlijn

1. *Welke acties zijn ondernomen in het dossier Ecopark, vanaf het begin van de planvorming Ecopark Gouda tot en met 7 februari 2024, gerangschikt in chronologische volgorde en onderscheiden naar de volgende actoren:*
    a. *Gemeenteraad*
    b. *College*
    c. *Ambtenaren*
    d. *Externe betrokkenen*

Informatievoorziening

2. *In hoeverre is de informatievoorziening aan de raad over het verloop van het project Ecopark juist, navolgbaar, tijdig en volledig?*

Handelen binnen mandaat

3. *Handelden actoren binnen het voor hen vastgestelde mandaat?*

Risicomanagement

4. *Welke risicoanalyses zijn er in de genoemde periode gemaakt?*
5. *Hoe zijn uitkomsten van risicoanalyses opgenomen in (edities van) het projectplan?*
6. *In welke mate waren actoren op de hoogte van risicoanalyses, onderscheiden naar*
    a. *Gemeenteraad*
    b. *College*
    c. *Ambtenaren*
    d. *Externe betrokkenen*
7. *Wat is de rol geweest van actoren in de mitigatie van risico's, onderscheiden naar*
    a. *Gemeenteraad*
    b. *College*
    c. *Ambtenaren*
    d. *Externe betrokkenen*

Totstandkoming van het projectplan en aanpassingen

8. *Op welke wijze is het projectplan tot stand gekomen, welke aanpassingen hebben zich in het project voorgedaan en wie was daarbij betrokken?*
    a. *Wat was/waren de aanleiding(en) tot aanpassing(en)?*
    b. *Wat was/waren de onderbouwing(en) bij aanpassing(en)?*
    c. *Welke financiële onderbouwing is bij deze aanpassing(en) geleverd?*
    d. *Welke actor(en) stelde(n) voor het plan aan te passen?*
    e. *Wie nam(en) het daadwerkelijke besluit tot aanpassing?*

Afbakening van het onderzoek

Om een voor de gemeenteraad van Gouda zo zinvol en bruikbaar mogelijk onderzoek te doen dat recht doet aan de complexe dynamiek in een groot project, is het van belang om in het onderzoek de juiste tijd

en aandacht te besteden aan de voor de raad meest relevante zaken. Samen met de wens van de raad om het onderzoek vóór het zomerreces van 2024 af te ronden, vereist dit een nadere afbakening van het onderzoek. Het gaat daarbij om de vraag welke sleutelmomenten nader worden onderzocht, welke actoren worden geïnterviewd en welke onderzoeksaspecten nadere aandacht moeten krijgen. Om die reden is het onderzoek opgeknipt in een verkennende fase en een verdiepende fase.

De verkennende fase bestond uit het opstellen van een conceptfeitenrelaas en tijdlijn aan de hand van documentstudie en een drietal oriënterende gesprekken met sleutelfiguren. De rekenkamer heeft op advies van de onderzoekers - en in afstemming met de klankbordgroep vanuit de gemeenteraad - vervolgens gekozen voor een nadere verdieping en selectie van te voeren verdiepende interviews. Binnen de gevraagde onderzoeksperiode was het niet mogelijk om alle betrokkenen rondom het dossier Ecopark te spreken; om die reden heeft de rekenkamer een selectie gemaakt. Het feitenrelaas in dit rapport bevat dan ook niet álle acties die zijn ondernomen in het dossier Ecopark, maar wel de in het licht van de onderzoeksvragen meest relevante sleutelmomenten.

Uitvoering van het onderzoek

Dit rekenkameronderzoek is gestart op 4 april 2024 tijdens een startgesprek, waarbij de onderzoekers, de Groene Hart Rekenkamer en de gemeentesecretaris en twee betrokken ambtenaren aanwezig waren. Na het startgesprek hebben de onderzoekers relevante documentatie opgevraagd en vervolgens geanalyseerd. Op 24 april en 14 mei 2024 zijn oriënterende gesprekken gevoerd met relevante betrokkenen. De onderzoekers hebben vervolgens een conceptfeitenrelaas en -tijdlijn en een advies voor verdieping opgesteld. Dit is op 21 mei 2024 met de Groene Hart Rekenkamer besproken.

Vervolgens zijn er op 4, 6, 11, 18, 19 en 24 juni 2024 verdiepende interviews gehouden met relevante betrokkenen. Een volledig overzicht van alle gevoerde gesprekken is opgenomen in bijlage 1. Met uitzondering van het gesprek met een afvaardiging van de raad, bedoeld als duidings- en reflectiegesprek, is van ieder gesprek een verslag gemaakt, dat aan de gesprekspartner(s) is voorgelegd ter verificatie. Alle verslagen zijn geaccordeerd. Hierna is de nota van bevindingen opgesteld, die op 27 juni 2024 is besproken met de rekenkamer. Het feitenrelaas is vervolgens aangeboden aan de ambtelijke organisatie ten behoeve van een feitenverificatie (ambtelijk wederhoor). De ambtelijke reactie is door de onderzoekers verwerkt. Vervolgens is het eindrapport opgesteld en op 4 juli 2024 besproken met de rekenkamer. Op 5 juli 2024 is het eindrapport aangeboden aan het college voor het geven van een bestuurlijke reactie. Deze reactie is op 11 juli ontvangen en is integraal opgenomen in het rapport. Op 12 juli 2024 is het eindrapport aangeboden aan de gemeenteraad.

Noot van de Groene Hart Rekenkamer bij de gevoerde gesprekken

De gevoerde gesprekken in het kader van dit onderzoek zijn steeds gevoerd door twee onderzoekers van Necker en een vertegenwoordiger van de Groene Hart Rekenkamer. Bij de oriënterende gesprekken en bij de verdiepende interviews (met uitzondering van de interviews met de concerncontroller en Witteveen+Bos en het duidingsgesprek met een afvaardiging van de raad) is een ambtelijk vertegenwoordiger van de gemeente Gouda aanwezig geweest. Voor zover dit ambtenaren zijn, betreft dit dus een collega vanuit de gemeente Gouda. De gemeentesecretaris heeft bij het startgesprek aangegeven dat te interviewen ambtenaren hier prijs op zouden stellen en zich door deze ambtelijk

vertegenwoordiger gesteund zouden voelen. De gemeentesecretaris heeft dit later in het proces, toen de Groene Hart Rekenkamer zijn bedenkingen hiertegen kenbaar maakte, herhaald.

De Groene Hart Rekenkamer hecht eraan dat gesprekspartners tijdens interviews vrijuit kunnen spreken. Gesprekken met een rekenkamer kunnen naar hun aard een klokkenluidersfunctie hebben. Het is daarom belangrijk dat de rekenkamer een omgeving creëert waarin ambtenaren kunnen spreken zonder bang te hoeven zijn voor repercussies vanwege hun uitspraken. Om die reden zijn bijvoorbeeld gespreksverslagen van de onderzoekers niet in te zien.

De aanwezigheid van een ambtelijk vertegenwoordiger zou mogelijk afbreuk hebben kunnen doen aan de ruimte die geïnterviewden voelen om vrijuit te spreken en maakt in ieder geval inbreuk op ons streven om opbrengsten uit interviews zoveel mogelijk geanonimiseerd te verwerken. Immers, via de ambtelijk vertegenwoordiger is bekend of zou bekend kunnen worden wie welke uitspraken heeft gedaan. De Groene Hart Rekenkamer kan geen uitspraak doen over de vraag of aanwezigheid van een ambtelijk vertegenwoordiger in de interviews belemmerend of juist bevorderend heeft gewerkt. Wij constateren dat de ambtelijk vertegenwoordiger zich niet in de interviews heeft gemengd, maar daar wel getuige van is geweest.

Op verzoek van de gemeentesecretaris heeft de ambtelijk vertegenwoordiger een verklaring getekend waarin hij aangeeft zich niet te hebben gemengd in de gesprekken, over de inhoud van de gesprekken niet met anderen te spreken dan de betreffende geïnterviewde en zich niet inhoudelijk te bemoeien met de verdere afhandeling van het dossier.

De Groene Hart Rekenkamer heeft een afschrift van deze verklaring in zijn bezit.

Leeswijzer

Deze nota van bevindingen bestaat, naast de samenvatting en de bovenstaande onderzoeksverantwoording, uit drie hoofdstukken. In hoofdstuk 1 wordt een toelichting gegeven op de context van het project Ecopark Gouda, de belangrijkste sleutelmomenten en actoren die betrokken waren bij de totstandkoming van Ecopark Gouda. Hoofdstuk 2 bevat het feitenrelaas over de ondernomen acties in het dossier Ecopark vanaf het begin van de planvorming tot en met 7 februari 2024. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 antwoord gegeven op de onderzoeksvragen.

Deze nota van bevindingen heeft drie bijlagen. Bijlage 1 betreft een overzicht van geraadpleegde bronnen. In bijlage 2 is een lijst van afkortingen en begrippen opgenomen. Bijlage 3 bevat het toegepaste normenkader bij de analyse en beantwoording van de deelvragen.

1. Relevante context

1.1. Korte toelichting project Ecopark



Afbeelding: situatie Ecopark anno 2024. Bron: gemeente Gouda.

De gemeente Gouda bezit een Afvalbrengstation (ABS). Dit ABS wordt in opdracht van de gemeente geëxploiteerd door een commerciële exploitant, Cyclus N.V. Het nieuwe Ecopark wordt gebouwd in opdracht van de gemeente Gouda. De gemeente blijft ook na oplevering eigenaar van het Ecopark. Cyclus N.V. zal het nieuwe Ecopark exploiteren. Vanuit de gemeente is afdeling Beheer Openbare Ruimte (BOR) verantwoordelijk voor de relatie met de exploitant. De gemeente vergoedt de exploitant voor zijn prestaties. Tijdens de bouw van het Ecopark wordt gebruikgemaakt van een tijdelijk ABS. Deze is gelegen aan de Goudkade 25, op een deel van het terrein waar ook het nieuwe Ecopark wordt gerealiseerd. Na de ingebruikname van het nieuwe Ecopark wordt de grond van het tijdelijke ABS opgeleverd aan een naastgelegen bedrijf (Gouda Refractories) dat de grond reeds in 2018 van de gemeente heeft gekocht.

Binnen de gemeente is de afdeling BOR verantwoordelijk voor het beheer van het Ecopark. Deze afdeling heeft ook de opdracht gegeven tot het realiseren van een nieuw Ecopark. De uitvoerders van deze opdracht zijn in verschillende periodes de afdelingen Cultuur, Vastgoed en Ontwikkeling (CVO) en Projecten Openbare Ruimte (POR). Intern worden de kosten van het project tussen de afdelingen verrekend via een interne huurovereenkomst tussen de afdelingen CVO (verhuurder) en BOR (huurder) waarbij na de bouwkundige oplevering het Ecopark wordt overgedragen aan CVO en verhuurd aan BOR .[6]

De realisatie van het Ecopark is in verschillende delen aanbesteed. Het bouwrijp maken van het perceel, het realiseren van riolering en wegverharding en het realiseren van een afvalbordes waar auto's op

[6] Gemeente Gouda (Zonder datum). Huurintentie-overeenkomst Gemeente (CVO) – Gemeente (BOR).

kunnen rijden is in één aanbesteding uitgevraagd. Deze opdracht is gegund aan Wallaard. De beheerdersunit (een apart gebouw) en een depot KGA (klein gevaarlijk afval) zijn apart aanbesteed. Verder zijn een aantal kleine onderdelen van het project apart uitbesteed, zoals het verbreden van een weg, het kappen van bomen en het verleggen van kabels in de grond.

1.2. Overzicht van belangrijkste sleutelmomenten en actoren

1.2.1. Belangrijkste sleutelmomenten

Voor het dossier Ecopark worden de onderstaande belangrijkste momenten geïdentificeerd. In het feitenrelaas (hoofdstuk 2) zullen deze nader worden toegelicht en geduid.

Oktober 2015 – 22 november 2016: De eerste gesprekken over de realisatie van een toekomstbestendig en duurzaam Ecopark vinden plaats in het portefeuillehoudersoverleg stedelijk beheer.[7] Uit interviews blijkt dat ook reeds in de coalitieonderhandelingen in 2014 de intentie om een nieuw Ecopark te realiseren is besproken. Dit is niet opgenomen in het coalitieakkoord. Op 11 november 2015 neemt de gemeenteraad een programmabegroting aan waarin staat dat het college inzet op besluitvorming over de locatie voor een duurzaam modern en innovatief Ecopark.[8]

8 november 2017: De raad stelt een voorbereidingskrediet van € 256.000,- beschikbaar voor een haalbaarheidsonderzoek, inclusief ontwerp en raming.[9]

20 februari 2018: Er wordt een interne projectopdracht vastgesteld.[10]

Januari 2018 – december 2019: Er vinden verschillende voorbereidende werkzaamheden plaats, waaronder de verkoop van een deel van het terrein aan Gouda Refractories en het opstellen van een voorlopig ontwerp en kostenramingen.[11]

17 december 2019: Het college stelt de raad voor een investeringsbudget beschikbaar te stellen van € 3.645.000,- voor de verdere planvoorbereiding, aanbesteding en uitvoering van het Ecopark.[12]

1 juli 2020: De raad stelt een investeringskrediet van € 3.645.000,- beschikbaar, waarbij de kapitaallasten worden gedekt uit de inkomsten van de afvalstoffenheffing. De raad neemt een amendement aan betreffende de kostendekking en twee moties betreffende het reserveringssysteem en circulair Gouda.[13]

Januari – juli 2021: In deze periode vindt de aanbestedingsprocedure voor de realisatie van het Ecopark plaats. Het college informeert de raad op 1 juni 2021 over het resultaat van de aanbesteding en stelt

[7] Gemeente Gouda (28 maart 2023). Raadsmemo voortgang realisatie Ecopark. *Link.*
[8] Gemeente Gouda (11 november 2015). Programmabegroting 2016 – 2019. *Link.*
[9] Gemeente Gouda (8 november 2017). Raadsbesluit 3e begrotingswijziging. *Link.*
[10] Gemeente Gouda (20 februari 2018). Interne projectopdracht herontwikkeling van het bestaande afval brengstation naar een Ecopark.
[11] Witteveen+Bos (13 juni 2018). E-mail Programma van Eisen Ecopark; Witteveen Bos (27 juli 2018). Exploitatieraming Ecopark Gouda.
[12] Gemeente Gouda (17 december 2019). Raadsvoorstel Aanvraag investeringsbudget Ecopark. *Link.*
[13] Gemeente Gouda (1 juli 2020). Besluitvormende raadsvergadering, agendapunt 16a t/m 16e. *Link.*

voor het ontstane tekort ter hoogte van € 357.000,- te dekken door verlaging van de exploitatie op het onderdeel educatie en communicatie, waardoor er per saldo geen effect voor de afvalstoffenheffing ontstaat. De raad stemt hiermee in op 14 juli bij de 2e begrotingswijziging van 2021.[14]

30 juli 2021: De opdracht wordt verstrekt aan Wallaard Noordeloos BV. Hierbij wordt 1 september 2021 als uiterlijke start van het werk en 1 mei 2022 als opleverdatum bepaald.[15]

28 oktober 2021: Tijdens de eerste bouwvergadering geeft de aannemer aan dat er een aanvraag voor uitstel zal worden ingediend in verband met de verlate levering van de staalconstructie. Ook dient de aannemer een lijst in met prijsverhogingen van leveringen en geeft de aannemer aan aanspraak te willen maken op bijbetaling in verband met de kostenverhogingen.[16]

December 2021: In december 2021 vindt een overdracht van het project Ecopark van de afdeling CVO naar POR plaats. In december vindt er ook een wisseling van bestuurlijk opdrachtgever/portefeuillehouder plaats.[17]

Maart – mei 2022: De ambtelijk projectleider schrijft een tweetal memo's aan de ambtelijk opdrachtgever over financiële overschrijdingen en de inmiddels ingediende claims van de aannemer. Op 19 april vindt een overleg plaats tussen de projectleider, ambtelijk opdrachtgever en portefeuillehouder. Besproken wordt om aan de aannemer te vragen de financiële claims met bewijs te onderbouwen. Het plan is op dat moment om de raad te informeren nadat men meer duidelijkheid heeft verkregen over de omvang van de overschrijdingen en de status van de claims.[18] Er vinden in 2022 in dat kader verschillende overleggen plaats tussen de aannemer en de gemeente over de claim van de aannemer.

December 2022 – maart 2023: De projectleider en de in september 2022 aangetreden financieel adviseur constateren dat de aangegane verplichtingen voor het begrotingsjaar 2022 niet volledig in de financiële administratie zijn vastgelegd, waardoor er tot dan toe geen goed financieel totaaloverzicht van het project beschikbaar was.[19] Hierna wordt tot en met begin maart 2023 uitgezocht wat de precieze aard en omvang is van de financiële overschrijdingen.

28 maart 2023: Nadat een volledig financieel overzicht is gecreëerd, wordt aan de raad gemeld dat de oplevering is vertraagd en de kosten fors hoger uitvallen. Dit maakt nader onderzoek noodzakelijk en brengt keuzes met zich mee wat betreft de afbouw, kosten en financiële effecten. Tevens wordt gemeld dat er sprake is van verzakkingen van poeren, de zogenaamde funderingsproblematiek. Deze funderingsproblematiek is binnen de gemeente medio maart, tijdens het opstellen van het memo, bekend geworden. Het college laat op dat moment onderzoek uitvoeren naar alle meerkosten gekoppeld

[14] Gemeente Gouda (14 juli 2021). 2e begrotingswijziging 2021 *Link*; Gemeente Gouda (14 juli 2021). Besluit 2e begrotingswijziging, *Link.*
[15] Gemeente Gouda (30 juli 2021). Brief aan Wallaard Noordeloos B.V.: opdracht tot uitvoering werk Ecopark Gouda.
[16] Gemeente Gouda (6 februari 2024). Raadsmemo Ecopark. *Link.*
[17] Zo blijkt uit de gevoerde gesprekken.
[18] Gemeente Gouda (13 april 2022). Teamsafspraak 19 april 2022 projectleider; nadere toelichting blijkt uit gevoerde gesprekken.
[19] Zo blijkt uit de gevoerde gesprekken.

aan de funderingsproblematiek. Daarbij zullen ook mogelijke oplossingsrichtingen in beeld worden gebracht.[20]

4 juli 2023: Het college biedt de raad een voorstel aan voor aanvullende kredietverstrekking. Vijf scenario's worden aan de raad voorgelegd. Ook wordt de raad gevraagd te besluiten om de kapitaallasten te dekken door de stelpost kapitaallasten op de begroting en niet via de afvalstoffenheffing.[21]

19 september 2023: Conform een toezegging van de portefeuillehouder op 26 april 2023 informeert het college de gemeenteraad over de uitkomsten van een interne ambtelijke evaluatie en de lessen die geleerd zijn.[22]

1 november 2023: De raad besluit te kiezen voor scenario 2B (het funderen van de gehele constructie met paalfundering) à € 4,6 mln, gedekt via de stelpost kapitaallasten (en dus niet via de afvalstoffenheffing), conform het raadsvoorstel.[23]

6 februari 2024: De raad wordt geïnformeerd over faillissement van een leverancier, het verschuiven van de opleveringsdatum en de vervolgacties op het verzoek in de commissie Bestuur van 31 januari 2024 om aanvullende informatie.[24]

7 februari 2024: De raad neemt de motie aan om een onderzoek in te stellen naar het project Ecopark Gouda.[25]

1.2.2. Toelichting belangrijkste actoren

Bij grote projecten is in de regel een groot aantal actoren betrokken, zo ook bij het project Ecopark Gouda. Hieronder wordt een beknopte omschrijving gegeven van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de voor dit onderzoek meest relevante betrokken actoren.

Gemeenteraad: De gemeenteraad van Gouda heeft op voorstel van het college van burgemeester en wethouders verschillende besluiten genomen ten aanzien van de realisatie van het Ecopark: het verstrekken van een voorbereidingskrediet voor een haalbaarheidsonderzoek (8 november 2017), het beschikbaar stellen van een investeringskrediet (1 juli 2020), het beschikbaar stellen van een aanvullend krediet (14 juli 2021) en de keuze voor het alsnog funderen van de gehele constructie met paalfundering (1 november 2023). In de tussentijd is de raad middels informatiebrieven, -memo's en besprekingen in aanloop naar besluitvormende vergaderingen door het college over de voortgang geïnformeerd. De raad heeft in aanloop naar besluitvormende vergaderingen verder verschillende schriftelijke en technische

[20] Gemeente Gouda (28 maart 2023). Raadsmemo voortgang realisatie Ecopark. *Link*.
[21] Gemeente Gouda (4 juli 2023). Bijlage Raadsvoorstel keuzes en kosten Ecopark. *Link.*
[22] Gemeente Gouda (19 september 2023). Raadsmemo uitkomsten interne ambtelijke evaluatie Ecopark. *Link.*
[23] Gemeente Gouda (1 november 2023). Raadsbesluit Ecopark (keuze scenario 2B). *Link.*
[24] Gemeente Gouda (6 februari 2024). Raadsmemo Ecopark. *Link.*
[25] Gemeente Gouda (7 februari 2024). Motie vreemd instellen onderzoek project: realisatie Ecopark. *Link*.

vragen gesteld over het Ecopark, een viertal moties aangenomen in relatie tot Ecopark en een amendement aangenomen ten aanzien van de kostendekking voor het project.

College van burgemeester en wethouders: Het college van de gemeente Gouda heeft op basis van eerdere voornemens uit 2014 en 2015 voor realisatie van een Ecopark, in 2016 besloten om de locatie Gouda/Cyclusterrein als onderzoekslocatie voor een nieuwe Ecopark aan te wijzen.[26] Vervolgens heeft het college verschillende besluiten genomen ter voorbereiding op besluitvorming in de gemeenteraad. Dit betreft voorstellen voor: het verstrekken van een voorbereidingskrediet voor een haalbaarheidsonderzoek (3 oktober 2017); het vaststellen van een investeringsbudget voor de planvoorbereiding, aanbesteding en uitvoering van het project (17 december 2019); het beschikbaar stellen van een aanvullend krediet (1 juni 2021) en; het verstrekken van aanvullend krediet en het maken van een keuze tussen vijf scenario's voor ingrijpen naar aanleiding van de funderingsproblematiek (4 juli 2023). In de tussentijd heeft het college de raad middels informatiebrieven, -memo's en besprekingen in aanloop naar besluitvormende vergaderingen door het college over de voortgang geïnformeerd.

Bestuurlijk portefeuillehouder: Vanuit het college was de wethouder duurzaamheid verantwoordelijk voor het dossier Ecopark. Deze bestuurlijk portefeuillehouder is bestuurlijk opdrachtgever voor het project Ecopark Gouda. De bestuurlijk portefeuillehouder werd gedurende de ontwikkeling van Ecopark op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen via de portefeuillehoudersoverleggen, overleggen met de ambtelijk opdrachtgever en de ambtelijk opdrachtnemer/projectleider. De frequentie van overleg wisselde afhankelijk van de ontwikkelingen in het dossier. Vanaf het begin van de planvorming zijn twee personen bestuurlijk portefeuillehouder geweest. De overdracht van portefeuille heeft blijkens de gevoerde gesprekken in december 2021 plaatsgevonden, bij het aantreden van een nieuwe wethouder duurzaamheid.

Ambtelijk opdrachtgever: Het ambtelijk opdrachtgeverschap voor het project Ecopark Gouda is belegd bij de afdeling BOR. De ambtelijk opdrachtgever is voor dit project tevens budgethouder op grond van de budgethoudersregeling van de gemeente Gouda.[27] Dit houdt specifiek in dat de budgethouder (eind)verantwoordelijk is voor de uitvoeringsopdracht en het beheer van de toegewezen budgetten.[28] Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de ambtelijk opdrachtgever vanaf de planvorming voor de gehele duur van het project betrokken was en gedurende het project periodiek overleg voerde met de bestuurlijk portefeuillehouder en de ambtelijk opdrachtnemer/ projectleider. De frequentie van deze overleggen was afhankelijk van de ontwikkelingen in het dossier.

Ambtelijk opdrachtnemer/projectleider: Het ambtelijk opdrachtnemerschap voor het project Ecopark Gouda is gedurende het project belegd geweest bij verschillende afdelingen en personen. Tot december 2021 was het ambtelijk opdrachtnemerschap belegd bij de afdeling CVO en daarna bij de afdeling POR. Het ambtelijk opdrachtnemerschap werd ingevuld door een projectleider die de overleggen in het projectteam initieerde en met de leden periodiek contact onderhield. De ambtelijk

[26] Gemeente Gouda (3 november 2016). Memo Onderzoek naar Ecopark op huidige locatie afvalbrengstation.
[27] Gemeente Gouda (29 april 2016; 15 mei 2018; 1 januari 2020). Mandaatbesluiten Ecopark; Gemeente Gouda (1 januari 2020). Budgethoudersregeling.
[28] Gemeente Gouda (1 januari 2020). Budgethoudersregeling, artikel 1.

opdrachtnemer/projectleider voerde periodiek overleg met de ambtelijk opdrachtgever en de bestuurlijk portefeuillehouder over de voortgang van het project. De frequentie hiervan was zoals benoemd afhankelijk van de ontwikkelingen in het dossier.[29].

Projectteam: Het projectteam had tijdens de ontwikkeling een wisselende samenstelling, waarbij de kern bestond uit de bestuurlijk portefeuillehouder, de ambtelijk opdrachtgever en de ambtelijk opdrachtnemer. Deze kern werd afhankelijk van wat op basis van de inhoud nodig was, aangevuld met (beleids-)medewerkers vanuit verschillende disciplines zoals afvalverwerking, bestemmingsplannen en duurzaamheid.[30] Ook waren in de loop van het project verschillende financieel adviseurs van de gemeente betrokken. Het projectleiderschap is in de onderzoeksperiode ingevuld door vier personen in de volgende periodes: 2016 – 2018; 2018 – december 2021; december 2021 – juli 2023; juli 2023 – heden.

Directievoerder: De directievoerder UAV (uniforme administratieve voorwaarden) is een vaste rol bij civieltechnische projecten, waarbij de directievoerder de schakel vormt tussen de gemeentelijke projectleider en de aannemer. De directievoerder toetst of de kwaliteit van de uitvoering voldoet aan de afspraken die in het contract met de aannemer zijn gemaakt en overlegt met de aannemer over onderwerpen (zoals meerwerk) waarover geen afspraken zijn gemaakt. De directievoerder zit de bouwvergaderingen voor en is tevens aanwezig bij projectteamoverleggen. De directievoerder houdt blijkens de gevoerde gesprekken een eigen bestekadministratie met termijnstaten bij en informeert de projectleider periodiek over de voortgang. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de directievoerder vanaf september 2020 betrokken was bij het project. De directievoerder was onder meer betrokken bij de aanbestedingsfase en bij de constatering van de funderingsproblemen in het najaar van 2022 en het voorjaar van 2023.

Financieel adviseur: Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat drie verschillende adviseurs van de afdeling Financiën betrokken waren bij het project Ecopark. Deze rol is ingevuld door drie personen in de volgende periodes: 2017 – juli 2020; juli 2020 – september 2022; september 2022 – oktober 2023. Iedere financieel adviseur is binnen de gemeente Gouda gekoppeld aan meerdere afdelingen. De financieel adviseur adviseert het afdelingshoofd en/of de budgethouder over de voortgang op diens budgetten. De eerste financieel adviseur was blijkens de gevoerde gesprekken daarnaast intensief betrokken bij de voorbereidingsfase van het project en adviseerde onder meer over de financiële dekking ten aanzien van de kapitaallasten en de afvalstoffenheffing. De tweede financieel adviseur was in mindere mate betrokken bij het project, anders dan de periodieke informatievoorziening over de

[29] *Bij de feitenverificatie door de ambtelijke organisatie is een document overlegd (Werkinstructie gebruik TOPdesk projectenmodule versie 5.0, gedateerd op 9 juli 2020) betreffende het registratiesysteem TOPdesk voor het bijhouden van de voortgang van projecten door de projectleider. Dit betreft een uitgebreide werkwijzer met stappenplan en omschrijving van de rollen van de projectleider, opdrachtgever en controller. Dit document is niet eerder met de Rekenkamer gedeeld. Uit geraadpleegde documenten en gevoerde gesprekken blijkt dat de beschreven werkwijze niet op deze manier is nagevolgd in het project Ecopark. Op basis van geraadpleegde stukken en gevoerde gesprekken valt niet te herleiden in hoeverre betrokkenen destijds op de hoogte waren van de voorgeschreven werkwijze.*

[30] Gemeente Gouda (7 november 2017). Plan van aanpak Ecopark, p. 7; Gemeente Gouda (20 februari 2018). Interne projectopdracht Ecopark, p. 3.

financiële voortgang in het kader van de P&C-cyclus. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de projectleider die in 2021 is aangetreden, verder geen contact heeft gehad met deze financieel adviseur. De derde financieel adviseur was blijkens de gevoerde gesprekken intensief betrokken bij het in beeld brengen van de vanaf 2022 ontstane problematiek rond de financiële verplichtingenadministratie en was betrokken bij de totstandkoming van (de financiële component van) het raadsvoorstel voor aanvullend krediet en scenariokeuze in 2023.

Witteveen+Bos: Advies- en ingenieursbureau Witteveen+Bos heeft in januari 2018 opdracht gekregen om een programma van eisen en ontwerp voor het project Ecopark op te leveren.[31] Witteveen+Bos heeft deze werkzaamheden uitgevoerd binnen vier verschillende opdrachten voor aparte onderdelen in januari 2018 (voorontwerp), oktober 2018 (voorontwerp+), april 2019 (meerwerk voorontwerp+)[32] januari 2021 (advies opstellen aanbestedingsdocumenten),[33] december 2021 (backoffice Ecopark)[34], november 2023 (uitwerken werkruimten onder bordes)[35] Witteveen+Bos heeft binnen de opdrachten achtereenvolgens een voorlopig ontwerp, definitief ontwerp en verschillende bijbehorende kosten- en exploitatieramingen en scenario's opgesteld. Witteveen+Bos heeft ook advies geleverd bij het opstellen van de aanbestedingsdocumenten. Gedurende de ontwikkeling van het project was een adviseur van Witteveen+Bos betrokken die intensief samenwerkte met en adviseerde aan de projectleider en de directievoerder. Uit de gesprekken komt naar voren dat er in de planvoorbereidingsfase een andere adviseur van Witteveen+Bos betrokken was dan tijdens (het grootste deel van) de realisatiefase van het project.

Wallaard Noordeloos: Wallaard Noordeloos (vanaf hier: Wallaard) heeft in maart 2021 een inschrijving gedaan op de aanbesteding voor de realisatie van Ecopark Gouda.[36] In juli 2021 is het project aan Wallaard gegund[37] en in september 2021 zijn de werkzaamheden gestart. Tijdens de eerste bouwvergadering met de gemeente op 28 oktober 2021 geeft Wallaard aan dat de opleverdatum van 1 mei 2022 mogelijk niet wordt gehaald, dat er een aanvraag voor uitstel wordt ingediend en dat Wallaard aanspraak wil maken op bijbetaling in verband met prijsverhogingen van leveringen. Wallaard heeft hiervoor een claim bij de gemeente neergelegd. Na uitstel van de deadline naar 1 maart 2023 is deze deadline ook niet gehaald, waarvoor de gemeente een claim heeft ingediend bij de aannemer.[38] Over de claims is de gemeente op het moment van schrijven van dit rapport nog met de aannemer in onderhandeling.

1.3. Relevante aandachtspunten vanuit de gevoerde gesprekken

Uit de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken komen verschillende aandachtspunten naar voren over de inrichting van projectmatig werken, financiën en risicomanagement binnen de gemeente Gouda. Een aantal van deze aandachtspunten heeft in directe of indirecte zin betrekking op het verloop van het

[31] Witteveen+Bos (12 februari 2018). Plan van Aanpak Aanbieding Ecopark Gouda.
[32] Gemeente Gouda (25 april 2019). Brief aan Witteveen+Bos, opdrachtbevestiging meerwerk.
[33] Gemeente Gouda (19 januari 2021). Brief aan Witteveen+Bos, opdracht opstellen bestek.
[34] Gemeente Gouda (23 december 2021). Brief aan Witteveen+Bos, opdracht uitwerken back office Ecopark Gouda.
[35] Gemeente Gouda (30 november 2023). Brief aan Witteveen+Bos opdracht werkruimten onder bordes.
[36] Gemeente Gouda (Geen datering). Beoordeling inschrijving.
[37] Gemeente Gouda (6 februari 2024). Raadsmemo Ecopark. *Link.*
[38] Gemeente Gouda (28 maart 2023). Raadsmemo voortgang realisatie Ecopark. *Link.*

project Ecopark of is om een andere reden relevant om het feitenrelaas te kunnen duiden en de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op deze aandachtspunten.

1.3.1. Relevante aandachtspunten projectmatig werken

Verschillende wijzen van projectmatig werken

De wijze waarop binnen de gemeente Gouda invulling wordt gegeven aan projectmatig werken, verschilt volgens betrokkenen per afdeling, maar ook per medewerker. Uit de gesprekken komt naar voren dat de afdelingen CVO en POR met verschillende risico- en projectmanagementmethodes werkten gedurende de ontwikkeling van het Ecopark. Ook de wijze waarop invulling werd gegeven aan financiering van de inzet van medewerkers, archivering en het projectleiderschap wisselde per afdeling. Uniformering van werkwijzen binnen de gemeente Gouda is volgens betrokkenen een belangrijk aandachtspunt, waarbij de bij het project Ecopark ontstane problemen een verdere onderbouwing vormen om dit goed op te pakken.

Rolverdeling opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap

Veel betrokkenen geven aan dat de precieze verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen de ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer bij het project Ecopark niet altijd duidelijk was. In de interne projectopdracht (begin 2018)[39] en ook in latere documentatie is geen omschrijving opgenomen over wat deze rollen inhouden en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Gaandeweg het project moest dus een weg worden gevonden om het ambtelijk opdrachtgever- en opdrachtnemerschap goed in te vullen. Uit de gesprekken komt naar voren dat er naast projectoverleggen ook bilateraal periodiek overleg plaatsvond tussen de ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer, maar dat dit gedurende de realisatiefase minder frequent was dan in de planuitvoeringsfase. De verantwoording van de ambtelijk opdrachtnemer aan de ambtelijk opdrachtgever vond veelal mondeling plaats. Nadat de problemen rondom de financiële overschrijdingen in beeld kwamen, intensiveerde het overleg, ook met de bestuurlijk opdrachtgever/ portefeuillehouder. Betrokkenen geven aan dat er al gestart is met een verbetertraject voor het ambtelijk opdrachtgever- en opdrachtnemerschap binnen het ruimtelijk domein, voordat de problemen rondom de financiën en de fundering bij Ecopark in beeld kwamen.

Wijze van verslaglegging

In de gevoerde gesprekken is op verschillende momenten ingegaan op de wijze van verslaglegging bij het project Ecopark. Het gaat dan niet alleen om de projectadministratie, maar ook de verslaglegging van onder meer portefeuillehoudersoverleggen BOR (waarvan de frequentie gedurende de ontwikkeling van het project toenam van eens in de zes weken naar eens in de twee weken) en projectoverleggen. De onderzoekers hebben dit ook geconstateerd gedurende het opstellen van het feitenrelaas. Verslaglegging is met name in de planvoorbereidingsfase (2018-2019) relatief compleet, met uitgewerkte notulen van projectteamoverleggen (waar Witteveen+Bos ook bij aansloot) en bestuurlijke overleggen. De verslaglegging bestaat met name vanaf de realisatiefase in sommige gevallen enkel uit genoteerde actiepunten of ontbreekt überhaupt. Betrokkenen geven aan dat overleggen vaak op informele wijze

[39] Gemeente Gouda (20 februari 2018). Interne projectopdracht Ecopark, p. 3.

plaatsvonden, mondeling of per mail, en dat gemaakte afspraken en keuzes niet altijd zijn vastgelegd. Daarom is voor een deel van het feitenrelaas niet op basis van documenten te verifiëren wanneer bepaalde keuzes zijn gemaakt en moet worden teruggegrepen op wat hierover door betrokkenen is verklaard in interviews.

1.3.2. Relevante aandachtspunten financiën

Rol van de financieel adviseur bij projecten

In het overzicht van de belangrijkste actoren is al een toelichting gegeven op de rol van de financieel adviseur bij het project Ecopark. De afdeling Financiën van de gemeente Gouda kent een tweetal teams: het team administratie en beheer en het team beleid en advies. De financieel adviseurs zijn ondergebracht bij het tweede team. De gemeentelijke afdelingen zijn verdeeld onder de financieel adviseurs, waardoor iedere financieel adviseur zich bezighoudt met de financiën van enkele specifieke afdelingen. Uit de feitenverificatie blijkt dat de financieel adviseur niet als onderdeel van zijn functie bij alle projecten van een afdeling betrokken was. Zo is de in september 2022 aangetreden financieel adviseur pas enige maanden later benaderd om te ondersteunen in het kader van het project Ecopark. Net als bij de rollen van ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer, is in de interne projectopdracht geen nadere omschrijving opgenomen over de precieze rol, taken en verantwoordelijkheden van de financieel adviseur ten opzichte van het project.[40] Wel komt uit gesprekken naar voren dat de financieel adviseur die betrokken was bij de planvormingsfase intensief contact had met de projectleider over de voorstellen ten aanzien van kredietverstrekking (evenals de dekking hiervan) en periodiek aanschoof bij vergaderingen van het projectteam. Nadat het project is aanbesteed, had de financieel adviseur (inmiddels een ander persoon) met name een rol ten aanzien van de financiële administratie, specifiek het adviseren van het afdelingshoofd en de budgethouder over de geboekte kosten en verplichtingen binnen het budget dat door de raad is verstrekt. In de praktijk bestond dit uit een aantal maal per jaar inzicht geven in de financiële voortgang van het project.[41] Uit e-mails blijkt dat de financieel adviseur in januari 2022 de projectleider heeft geïnformeerd over de financiële voortgang van het project. Verder blijkt dat de projectleider in december 2022 een e-mail heeft gestuurd waarin hij heeft gevraagd of de nieuwe financieel adviseur (die is aangetreden in september 2022) hem wil helpen bij het inzichtelijk maken van de financiële voortgang van het project.

Administratie van verplichtingen en budgetbeheer

Eén van de problemen die zich gedurende het project Ecopark hebben voorgedaan, betreft de onvolledigheid van de financiële administratie over 2022. Blijkens de gevoerde gesprekken werd in december 2022 door de financieel adviseur en de projectleider geconstateerd dat verplichtingen in de administratie uit 2021 niet naar 2022 waren overgezet. Het duurde tot en met begin maart 2023 voordat de volledige problematiek hieromtrent goed in beeld was op ambtelijk niveau, waarna een raadsmemo

[40] Gemeente Gouda (20 februari 2018). Interne projectopdracht Ecopark, p. 3.
[41] Naast de toelichting die in de gevoerde gesprekken door betrokkenen is gegeven, blijkt dit onder meer uit mailwisseling tussen de financieel adviseur en projectleider: Gemeente Gouda (september 2021 – februari 2022). Mailwisseling tussen financieel adviseur en projectleiders Ecopark.

kon worden opgesteld om de raad te informeren. In het feitenrelaas (hoofdstuk 2) wordt hier uitgebreider op teruggekomen.

De wijze waarop invulling werd gegeven aan het budgetbeheer binnen Ecopark wordt door betrokkenen verschillend geduid. In de gevoerde gesprekken is aangegeven dat het onderscheid dat de gemeente maakt tussen de budgethouder (vaak de ambtelijk opdrachtgever of het betrokken afdelingshoofd) en de budgetbeheerder (veelal een team- of projectleider) tijdens de onderzoeksperiode formeel nog niet bestond. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de projectleider in de praktijk verantwoordelijk was voor de budgetbeheersing binnen de gestelde randvoorwaarden van het investeringskrediet..

Verbeterprogramma financiële functie

Bij de behandeling van de jaarrekening over 2020 van de gemeente Gouda, heeft de portefeuillehouder financiën aangegeven dat de financiële functie binnen de gemeente moest worden verbeterd.[42] De directie heeft vervolgens de opdracht gekregen om een aanzet te schrijven voor een verbeterplan, wat in 2022 is uitgewerkt in een verbeterprogramma financiële functie. In de gevoerde gesprekken is door verschillende betrokkenen verwezen naar dit verbeterprogramma. Elementen van het verbeterprogramma zijn het vergroten van de capaciteit van de afdeling financiën, het verbeteren van de verantwoording in de P&C-documenten en het verbeteren, verduidelijken en eenduidig maken van processen, taken en rollen. Naar aanleiding van het programma is de budgethoudersregeling geactualiseerd. Hierin is, zoals benoemd, het onderscheid tussen budgethouder en budgetbeheerder formeel geïntroduceerd. Ook wordt er blijkens de gevoerde gesprekken gewerkt aan een nieuwe werkwijze voor vaste budgetgesprekken waarbij onder andere de budgethouder, de budgetbeheerder en de financieel adviseur aanwezig zijn. Daarbij moet wel worden aangegeven dat deze ontwikkelingen zich voor een deel parallel aan of na de realisatiefase van het Ecopark hebben voorgedaan en slechts in beperkte mate terug te zien zijn in de documentatie betreffende dit project.

1.3.3. Relevante aandachtspunten risicobeheersing

Risicobeheersing in het project

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de gemeente Gouda geen gestandaardiseerde werkwijze voor risicobeheersing kent die bij alle afdelingen en projecten eenduidig wordt toegepast. Uit de interne ambtelijke evaluatie kwam al naar voren dat de bij Ecopark betrokken afdelingen met verschillende project- en risicomanagementmethoden werken.[43] In de documentatie omtrent het project Ecopark is terug te zien dat risico's op verschillende momenten zijn geïnventariseerd, maar niet altijd voorzien van concrete beheersmaatregelen of acties. In de kostenraming van Witteveen+Bos, bijgevoegd bij het raadsvoorstel voor het eerste investeringskrediet, is dit ook expliciet benoemd.[44] Wel is voor objectgebonden risico's een risicoreservering van 10 procent van de bouwkosten opgenomen (waar overigens een risicoreservering van 15 procent gebruikelijk is). Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat er voor de verschillende raadsvoorstellen risico's zijn geïnventariseerd en benoemd in de

[42] Gemeente Gouda (5 oktober 2021). Raadsmemo programma verbetering financiële functie. *Link*.
[43] Gemeente Gouda (19 september 2023). Raadsmemo uitkomsten interne ambtelijke evaluatie Ecopark. *Link.*
[44] Gemeente Gouda (10 april 2019). SSK-raming Voorlopig ontwerp.

paragraaf ‘kanttekeningen’ (bijvoorbeeld de financiële risico’s ten aanzien van het bouwrijp maken van de grond). De risico’s zijn niet volgens een methode ‘kans x effect’ in kaart gebracht.

Betrokkenheid van control bij het project

De verantwoordelijkheid voor risicobeheersing en interne controle is binnen de gemeente Gouda in de eerste plaats bij de afdelingen belegd en in het geval van projecten bij het betreffende projectteam. Het (onafhankelijk) toezicht door de afdeling concernstaf bestaat blijkens de gevoerde gesprekken momenteel voornamelijk uit de risico-inventarisaties voor de P&C-cyclus. Dit betreft het opstellen van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing waarin een relatie wordt gelegd tussen de risico's en het weerstandsvermogen wat daar tegenover staat. Hiervoor leveren de afdelingen input aan de concernstaf. Er zijn voornemens binnen de gemeente om de positie van control te versterken en te verdiepen (zie ook onderstaand aandachtspunt verbeterstappen). Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat er een projectcontroller bij de afdeling POR werkzaam is en toezicht houdt op de projecten (dit is ook terug te zien in de interne projectopdracht), maar dat deze niet structureel betrokken was bij het project.[45] De beheersing van het project Ecopark is geen onderdeel geweest van specifieke controles of audits door de concernstaf.

(Voorgenomen) verbeterstappen

Naast het verbeteren van de financiële functie heeft de gemeente Gouda eveneens het voornemen om de interne risicobeheersing en controle binnen de organisatie te verbeteren. Eén van de stappen hierin is het vaststellen van het verbijzonderde interne controleplan.[46] Hierin wordt een scherp onderscheid gemaakt in rollen en verantwoordelijkheden voor de eerste lijn (de afdelingen), de tweede lijn (control) en de derde lijn (de onafhankelijke toetsing middels interne audits en de verbijzonderde interne controle). Het voornemen in dit plan is dat control (structureel) toezicht gaat houden op de interne risicobeheersing door de afdelingen.[47] Uit de gesprekken komt naar voren dat er sinds mei 2024 een business controller in dienst is die het risicomanagement binnen de gemeente Gouda gaat herijken. Daarbij is het voornemen om risicomanagement meer vanuit de beleidsdoelen op te pakken en niet alleen in financiële zin. Net zoals de voorgenomen stappen ten aanzien van financiën, zijn deze (nog) niet terug te zien in de wijze waarop het project Ecopark is verlopen.

[45] Gemeente Gouda (20 februari 2018). Interne projectopdracht Ecopark, p. 1.
[46] Gemeente Gouda (2023). Verbijzonderde intern controle plan, versie 1.0.
[47] Gemeente Gouda (2023). Verbijzonderde intern controle plan, versie 1.0, p. 4.

2. Feitenrelaas

Dit feitenrelaas is ingedeeld in drie fasen. Dit betreft een onderscheid dat door de onderzoekers is aangebracht met het oog op de leesbaarheid van dit hoofdstuk en om op een geordende manier inzicht te geven in de verschillende acties die ondernomen zijn in het project. Het gaat om de volgende drie fasen:

- **De voorbereiding van het project (oktober 2015 – juli 2020).** Deze fase behelst de eerste gesprekken over het Ecopark, de totstandkoming van het plan van aanpak en de projectopdracht, de eerste kostenramingen en het verstrekken van een voorbereidingskrediet en vervolgens een investeringskrediet door de gemeenteraad.
- **De aanbesteding, opdrachtverstrekking en de claim van de aannemer (september 2020 – maart 2022).** Deze fase behelst de aanbestedingsprocedure en de voorbereiding hierop, het verzoek aan de raad om aanvullend krediet, de opdrachtverstrekking aan de aannemer en de start van de uitvoeringsfase van het project.
- **Het in beeld komen van de financiële overschrijdingen, de problematiek rond de poeren en de keuze van de raad voor een alternatief scenario (maart 2022 – 7 februari 2024).** Deze fase behelst de acties die zijn ondernomen om inzicht te krijgen in de financiële overschrijdingen als gevolg van de claims van de aannemer, de problematiek rond de poeren en de voorbereiding van een alternatief scenario. Het feitenrelaas eindigt met het raadsbesluit voor het funderen van de constructie met paalfundering en het vervolg van het dossier tot het aannemen van de motie over het instellen van dit onderzoek.

Op sommige plekken in dit feitenrelaas wordt de chronologie (op onderdelen) losgelaten om beter inzicht te geven in de verrichte acties of om deze nader toe te lichten.

2.1. Voorbereiding van het project (oktober 2015 – juli 2020)

Oktober 2015 – 22 november 2016: eerste gesprekken en eerste informatievoorziening aan de raad

Uit interviews blijkt dat reeds in de coalitieonderhandelingen in 2014 de intentie om een nieuw Ecopark te realiseren, is besproken. Dit is destijds niet opgenomen in het coalitieakkoord. Uit de interviews komt verder naar voren dat in 2015 de eerste gesprekken worden gevoerd over de realisatie van een toekomstbestendig en duurzaam Ecopark in het portefeuillehoudersoverleg stedelijk beheer. Er vindt naar aanleiding hiervan in 2016 een onderzoek plaats naar geschikte locaties voor een nieuw afvalbrengstation om te kunnen voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Vanwege het terugtrekken van Zuidplas en Waddinxveen uit de oriëntatie om een gezamenlijk nieuw Ecopark te ontwikkelen, heeft de zoektocht naar locaties zich gericht op het gemeentelijk grondgebied van Gouda. De Goudkade (waar het toenmalige afvalbrengstation gevestigd was) wordt door het college aangewezen als meest geschikte locatie.[48] De gemeenteraad wordt hierover op 22 november 2016 via een memo geïnformeerd. Het college meldt hierin dat er een studie zal plaatsvinden naar de inpassing, inrichting en de kostenraming van het Ecopark. Hierbij worden drie varianten onderzocht: een

[48] Gemeente Gouda (28 maart 2023). Raadsmemo voortgang realisatie Ecopark. *Link.*

doelmatige; een duurzame; en een circulaire, innovatieve variant. Het college geeft in het memo aan dat de uitkomsten van het onderzoek medio 2017 beschikbaar zijn en dat besluitvorming in de raad in het derde kwartaal van 2017 is voorzien.[49]

Januari 2017 – januari 2018: vaststelling plan van aanpak, verstrekking voorbereidingskrediet en vaststelling interne projectopdracht

Van januari tot september 2017 brengt Adviesbureau De Jonge Milieu Advies uit Zeist in beeld hoe een Ecopark eruit zou kunnen zien voor wat betreft inrichtings- en gebruiksmogelijkheden.[50]

Na een nader haalbaarheidsonderzoek moet een keuze worden gemaakt tussen vier scenario's. Deze worden gepresenteerd aan het college op 15 september 2017:[51]

- **Scenario 1: Een sober afvalbrengstation**. Hiermee kan de gemeente voldoen aan zijn wettelijke taak. Duurzaamheidsaspecten zijn beperkt tot duurzaam inkopen en een CO2-neutrale exploitatie. Een minimale investering is leidend. Er is geen ruimte voor opslag of circulaire activiteiten onder het bordes en ook geen ruimte voor toekomstige ontwikkelingen op het gebied van circulair ondernemen. Volgens de ambtelijke presentatie zijn de voordelen hiervan de lage investering, de lage ruimtevraag en de daarmee gepaard gaande hogere opbrengst uit grondverkoop. Het nadeel is dat toekomstige ontwikkelingen niet kunnen worden ingepast. Dit scenario vraagt een investering van € 2.059.750. Deze investering heeft een verhoging met ca. 6 euro van de afvalstoffenheffing tot gevolg.
- **Scenario 2: Een doelmatig en toekomstgericht Ecopark**. Dit Ecopark voldoet aan de invulling van de wettelijke taak en biedt daarnaast een efficiënte afhandeling voor klanten bij afvalscheiding. Ten opzichte van scenario 1 is er ruimte voor ambities en initiatieven ten gunste van duurzaamheid en innovatie onder het bordes. Gouda bouwt dit Ecopark zelf en reserveert ruimte voor samenwerking met bedrijven. Volgens de ambtelijke presentatie zijn de voordelen van dit scenario de ruimte voor toekomstige samenwerking en de mate van aanpasbaarheid aan nieuwe regelgeving. Ook de ruimte voor initiatieven onder het bordes en voor bedrijvigheid is een voordeel. Een nadeel is dat er meer ruimte nodig is en dat er een hogere investering mee gemoeid is dan bij scenario 1. De investering bedraagt € 3.253.250. Deze investering heeft een verhoging met ca. 7 euro van de afvalstoffenheffing tot gevolg.
- **Scenario 3: Duurzaam en innovatief.** Dit scenario lijkt op scenario 2, maar heeft een aantal extra's. De samenwerking met de kringloop is hierin uitgewerkt tot een geoptimaliseerd ontvangstproces. Ook is er een voorbeeldrol voor de gemeente door middel van een educatieve ruimte met een duurzame uitstraling. Bedrijfsruimtes onder het bordes worden ingericht in samenspraak met betrokken bedrijven en duurzaam en circulair ondernemen wordt actief gepromoot. Voordelen volgens de ambtelijke notitie zijn dat het ABS optimaal wordt afgestemd voor samenwerking met kringloopwinkels en andere vormen van bedrijvigheid en dat het een voorbeeld moet zijn voor de stad. Het ABS wordt klimaatneutraal. Er vindt een combinatie plaats met kringloopbedrijvigheid en een besparing van personeel en verwervingskosten. In dit scenario moet het nieuwe Ecopark een voorbeeld zijn voor de stad. De investeringskosten in dit

[49] Gemeente Gouda (3 november 2016). Memo Onderzoek naar Ecopark op huidige locatie afvalbrengstation.
[50] De Jonge Milieu Advies (9 september 2017). Onderzoek Ecopark Goudkade.
[51] Gemeente Gouda (15 september 2017). Presentatie Ecopark ten behoeve van informeel college.

scenario zijn € 3.976.125. De investering gaat gepaard met een stijging van de afvalstoffenheffing met 8 euro. In de ambtelijke notitie is het investeringsbedrag overigens naar € 3,9 mln. in plaats van naar € 4,0 mln. afgerond.

- **Scenario 4: In dit scenario wordt een up cycle centrum gerealiseerd dat 'een icoon van hergebruik' is**. Het verschil ten opzichte van scenario 3 is dat de gemeente zelf bedrijven bij het Ecopark gaat exploiteren met de daarbij behorende financiële risico's. De investering gekoppeld aan dit scenario is € 3.765.288. In de ambtelijke notitie wordt dit afgerond naar € 3,7 mln. De met deze investering gepaard gaande stijging van de afvalstoffenheffing is 9 euro. Het feit dat het effect op de heffing hoger is dan in scenario 3, hangt samen met de hogere exploitatielasten van scenario 4 ten opzichte van scenario 3.

In het ambtelijk voorstel staat dat het eerste en het vierde scenario in principe afvallen. Het eerste scenario sluit niet aan bij de duurzaamheidsambities van de gemeente en het vierde scenario wordt uitgesloten omdat de gemeente dan zelfstandig risicodragend zou voorzien in kringloopbedrijvigheid. Daarom wordt voorgesteld scenario's 2 en 3 nader te onderzoeken. Het college gaat met dit voorstel akkoord en besluit op 3 oktober 2017 aan de raad voor te stellen een voorbereidingskrediet van € 256.000 beschikbaar te stellen voor de planvoorbereiding van het Ecopark.[52]

Er wordt op 7 november 2017 een ambtelijk plan van aanpak vastgesteld. Hierin wordt benoemd dat voor de planvoorbereiding een krediet van € 256.000 beschikbaar is. In het kopje risico wordt benoemd dat het qua planning moeilijk haalbaar lijkt om voor de programmabegroting 2019 een besluit van de gemeenteraad te hebben over de investering. De beheersmaatregel is om met financiën te bespreken dat de besluitvormingsprocedure los wordt gekoppeld van de besluitvorming of de programmabegroting. Andere risico’s zijn de lopende contracten met Noppes en Cyclus, het waarborgen van de kwaliteit van de partners en een eventuele bestemmingsplanwijziging voor de kringloopwinkel. Hierbij worden geen beheersmaatregelen benoemd.[53] De gemeenteraad stelt op 8 november 2017 bij het vaststellen van de programmabegroting 2018-2021 een voorbereidingskrediet van € 256.000 beschikbaar ten bate van de planvorming voor de ontwikkeling van het Ecopark.[54]

Er wordt vervolgens een interne projectopdracht uitgewerkt en vastgesteld in januari 2018.[55] Uitgangspunt vormt het scenario 3 (circulair en innovatief). Scenario 2 (duurzaam) wordt als het minimale gezien. Er worden een gebiedsmanager (ambtelijk opdrachtgever), een projectleider (ambtelijk opdrachtnemer) en een controller aangesteld. Tevens wordt een projectteam benoemd waarin de portefeuillehouder plaatsneemt, evenals de ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer, een projectmedewerker en medewerkers vanuit de afdelingen financiën, beheer openbare ruimte, vastgoed, ruimtelijk beleid en advies en juridische zaken.

[52] Gemeente Gouda (3 oktober 2017). Besluitenlijst B&W-vergadering Gouda.
[53] Gemeente Gouda (20 februari 2018). Interne projectopdracht herontwikkeling van het bestaande afvalbrengstation naar een Ecopark.
[54] Gemeente Gouda (8 november 2017). Besluitvormende raadsvergadering. *Link*; Gemeente Gouda (8 november 2017). Programmabegroting 2018-2021, p. 100.
[55] Gemeente Gouda (20 februari 2018). Interne projectopdracht herontwikkeling van het bestaande afvalbrengstation naar een Ecopark.

Ecopark moet volgens de interne projectopdracht vanaf 1 januari 2022 ook gereed zijn voor exploitatie. Volgens de projectopdracht is dit haalbaar, indien de raad in februari 2019 instemt. In de projectopdracht wordt één risico omschreven, namelijk dat de raad niet instemt met het voorstel. Beheersmaatregel is het 'heel helder opschrijven van het voorstel en ambtelijke en bestuurlijke goedkeuring voordat voorstel wordt ingediend'.[56] Op 6 februari 2018 wordt het mandaatbesluit genomen, waarmee het voorbereidingskrediet voor het Ecopark wordt geopend. In dit mandaatbesluit is niet benoemd hoe de besteding van dit krediet precies is gemandateerd.[57]

Januari 2018 – april 2019: voorbereidende werkzaamheden: opstellen ontwerpen, kostenramingen en bespreking van de aanbestedingsstrategie

Na het vaststellen van de interne projectopdracht vindt in 2018 en 2019 een groot aantal voorbereidende werkzaamheden plaats. Als eerste wordt gezocht naar een adviesbureau dat het ontwerp voor het Ecopark kan opstellen, met bijbehorende kostenramingen. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat na een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure Witteveen+Bos die opdracht krijgt.[58] Witteveen+Bos gaat na het opleveren van een plan van aanpak op 12 februari aan de slag met het opstellen van een voorlopig ontwerp, inclusief milieukundig en geotechnisch bodemonderzoek en een investerings- en exploitatieraming.[59] Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de tussenproducten van Witteveen+Bos periodiek en intensief werden besproken met het projectteam van de gemeente Gouda.

Opstellen van ontwerpvarianten door Witteveen+Bos

Er wordt door Witteveen+Bos aanvankelijk een drietal ontwerpvarianten uitgewerkt, met elk een kostenraming: een variant met een traditioneel legioblok, een variant met holle betonelementen en een variant met een stalen constructie. Uitgangspunten daarbij zijn dat er - afgezien van het bouwrijp maken van het terrein - geen grondverbetering nodig is[60] en dat de vrijkomende grond schoon is. In de kostenramingen komt Witteveen+Bos uit op € 2.983.000,- tot € 3.740.000.[61] Op 3 mei 2018 levert Witteveen+Bos het programma van eisen aan. Hierin wordt aangegeven dat de variant met 'parkeerdek staalconstructie' het beste aansluit op het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Gouda.[62] Deze variant bevat een fundering met betonpoeren. De twee andere varianten kennen geen fundering op betonpoeren. Dit blijkt uit de kostenramingen waarin alle technische onderdelen zijn uitgesplitst.

In de periode mei – juli vinden verschillende bestuurlijke overleggen plaats over het project Ecopark tussen de portefeuillehouder, de ambtelijk opdrachtgever, de projectleider en een aantal leden van het

[56] Gemeente Gouda (20 februari 2018). Interne projectopdracht herontwikkeling van het bestaande afvalbrengstation naar een Ecopark, p. 6.
[57] Gemeente Gouda (6 februari 2018). Besluit van het college (mandaat) openen krediet PvE en ontwerp Ecopark.
[58] Witteveen+Bos (12 februari 2018). Plan van Aanpak Aanbieding Ecopark Gouda.
[59] Witteveen+Bos (12 februari 2018). Plan van Aanpak Aanbieding Ecopark Gouda.
[60] Het bouwrijp maken betreft het verwijderen van de obstakels in en op een terrein die de realisatie van een nieuw bouwwerk verhinderen. Grondverbetering betreft de verbetering van de gesteldheid van de ondergrond teneinde de plaatsing van het bouwwerk mogelijk te maken.
[61] Witteveen+Bos (3 mei 2018). Ecopark Gouda Programma van Eisen.
[62] Witteveen+Bos (3 mei 2018). Ecopark Gouda Programma van Eisen, p. 31.

projectteam. Bespreekpunten zijn onder meer het voorstel voor de ontwerpvariant met stalen constructie en het onderwerp duurzaamheid en circulariteit. Uit de verslagen blijkt dat er in deze fase van het project intensief contact is met samenwerkingspartners als Cyclus, Gouda Refractories en wijkteams.[63] In deze periode vindt ook de overdracht van de eerste projectleider naar diens opvolger plaats.

Een deel van het terrein van het oude afvalbrengstation van de gemeente wordt in juni 2018 verkocht aan het bedrijf Gouda Refractories.[64] Het gaat om ongeveer 15.000 m2. Voor de ontwikkeling van Ecopark is ca. 12.283 m2 beschikbaar.[65]

Tijdens een bestuurlijk overleg op 5 september 2018 komt aan de orde dat het terrein waar het Ecopark op zal worden gerealiseerd niet vlak is en mogelijk vervuild. Daarnaast ligt er een kabel van Stedin over het terrein. Dat betekent dat de reservering van € 75.000,- voor het bouwrijp maken van het terrein mogelijk te laag is, omdat het terrein mogelijk moet worden opgehoogd en de kabel van Stedin moet worden verlegd. In het verslag wordt aangegeven dat er vooralsnog geen sprake van is dat de verwachte deadline voor realisatie van Ecopark (2020) niet wordt gehaald. Wel is uitloop tot in 2021 mogelijk, omdat de grondoverdracht aan Refractories formeel in 2021 plaatsvindt.[66]

Op 26 oktober 2018 stuurt Witteveen+Bos een aanbieding voor een vervolgopdracht. Witteveen+Bos benoemt in de brief dat in recente gesprekken is gebleken dat het terrein niet bouwrijp zal worden achtergelaten en dat de uitgangspunten van de ramingen daarom mogelijk niet overeenkomen met de werkelijkheid. Daarom biedt Witteveen+Bos aan om in de vervolgfase een milieukundig bodemonderzoek uit te voeren, evenals sonderingen, grondboringen en het daarbij behorend geotechnisch advies. Er volgt dan een nadere uitwerking van het voorontwerp met een aangepaste kostenraming.[67] Witteveen+Bos krijgt op 19 december 2018 de opdracht van de gemeente om deze werkzaamheden uit te voeren.[68]

[63] Gemeente Gouda (7 mei 2018). Agenda bestuurlijk overleg Ecopark; Gemeente Gouda (25 mei 2018). Voortgangsrapportage Ecopark; Gemeente Gouda (30 mei 2018) Actiepuntenlijst Ecopark portefeuillehoudersoverleg.
[64] Goudse Post (2018). Gouda Refractories koopt terrein Cyclus. *Link*.
[65] Gemeente Gouda (7 november 2017), Plan van Aanpak Ecopark 3e Concept.
[66] Gemeente Gouda (5 september 2018). Notulen bestuurlijk overleg Ecopark.
[67] Witteveen+Bos (26 oktober 2018). Brief aan de gemeente Gouda: Aanbieding voorbereiden van de VO+fase nieuw te realiseren Ecopark.
[68] Gemeente Gouda (19 december 2018). Brief aan Witteveen+Bos: opdracht voor het voorbereiden van de VO+fase.

April 2019 – december 2019: nadere voorbereiding investeringskrediet

Uitwerking kostenramingen door Witteveen+Bos

De ontwerpvariant in het programma van eisen wordt gaandeweg nader uitgewerkt in verschillende ramingen en versies van het ontwerp. Witteveen+Bos levert achtereenvolgens op 27 juni 2018,[69] op 1 oktober 2018,[70]op 4 april 2019[71] en op 9 september 2020[72] een raming op. De investeringslasten in de exploitatieraming bedragen aanvankelijk € 3.245.000, maar komen in de raming van 4 april 2019 uit op € 3.637.363.[73]

In de raming van 4 april 2019 wordt benoemd dat risico's niet zijn gekwantificeerd en dat er geen risicosessies zijn gehouden. In de raming is rekening gehouden met objectgebonden risico's, dat is een voorziening voor met name technische risico's. Het betreft een reservering ter grootte van 10% van de bouwkosten. Er is geen rekening gehouden met projectgebonden risico's, namelijk de juridische, organisatorische, maatschappelijke, ruimtelijke en financiële risico's. In de kostenraming zijn een aantal kosten niet inbegrepen, waaronder kosten voor verkeersmaatregelen, bodemvreemde materialen, kosten voor grondverwerving, planschade en nadeelcompensatie, de engineeringskosten voor de aannemer en de opdrachtgever en kosten voor vergunningen en kabels en leidingen en kosten voor beheer, onderhoud, grote vervangingen en exploitatie.[74]

Op 21 maart 2019 levert Witteveen+Bos het geotechnisch bodemonderzoek op. De conclusie luidt dat het mogelijk is om het bordes te funderen op poeren. Wel worden twee kanttekeningen geplaatst. De berekeningen inzake mogelijke daling van de constructie hebben een relatief grote onzekerheidsmarge en er zijn verschillen in daalsnelheid te verwachten, omdat de bodem niet over het hele terrein hetzelfde is en de druk op de bodem door de constructie van het bordes niet gelijk over het terrein verdeeld zal zijn. Aanbevolen wordt aanvullend grondonderzoek uit te voeren, waarbij de dikte van de toplaag bepaald moet worden.[75]

Na het opleveren van de kostenraming door Witteveen+Bos op 4 april 2019, bespreekt het college verschillende versies van het collegevoorstel voor het vaststellen van het investeringsbudget. In een eerste versie van het collegevoorstel (gedateerd op 8 mei 2019) wordt uitgegaan van vaststelling van het investeringskrediet door de raad in juni 2019.[76] Op 13 september 2019 bespreekt het college een nieuwe versie van het collegevoorstel, waarbij de toelichting op het gebied van stikstof en PFAS nader wordt uitgewerkt en de conclusie wordt getrokken dat hiernaar nader onderzoek moet worden uitgevoerd. Wat betreft de bodemverontreiniging zijn de kosten in de raming opgenomen in de post onvoorzien, ter hoogte van € 293.000. De totale kosten inclusief bouwrijp maken zijn geraamd op € 3.650.000,-. [77]

[69] Witteveen+Bos (26 juni 2018) Exploitatieraming Ecopark Gouda Bijlage raming bouwkosten schetsontwerp 1005B.
[70] Witteveen+Bos (1 oktober 2018). Exploitatieraming Ecopark Gouda, Raming Bouwkosten VO 107202.
[71] Witteveen+Bos (4 april 2019). Deelraming scenario 1 minimaal.
[72] Witteveen+Bos (9 september 2020). Kostenraming definitief ontwerp Ecopark.
[73] Witteveen+Bos (4 april 2019). Deelraming scenario 1 minimaal.
[74] Gemeente Gouda (10 april 2019). SSK-raming VO Ecopark.
[75] Witteveen+Bos (21 maart 2019). Geotechnisch advies – VO.
[76] Gemeente Gouda (8 mei 2019). Collegevoorstel Ecopark.
[77] Gemeente Gouda (13 september 2019). Collegevoorstel Ecopark.

Benoemd wordt dat de milieukundige en geotechnische bodemonderzoeken in een vroeg stadium (september 2017) zijn uitgevoerd. Hierbij is uitgegaan van bouwrijpe grond. Navraag leert dat de grond niet bouwrijp wordt achtergelaten. Er zijn een aantal vervuilingen gebleken uit deze onderzoeken. Een deel van deze kosten is niet opgenomen in de kostenraming en wordt gedekt uit de post onvoorzien. De verwachting is dat de benodigde vervolgwerkzaamheden binnen de post onvoorzien passen, hoewel hiermee een risico wordt genomen. Ook de planning is aangepast. Het raadsbesluit is gepland in november 2019, de aanbesteding in februari – mei 2020, en de uitvoering van mei tot december 2020.

Het college neemt uiteindelijk op 17 december 2019 het besluit om aan de raad voor te stellen een investeringsbudget beschikbaar te stellen van € 3.645.000 voor de verdere planvoorbereiding, aanbesteding en uitvoering van het Ecopark. Ten aanzien van de onderbouwing zijn de volgende bevindingen relevant:[78]

- Uit het onderzoeksrapport van de Jonge Milieuadvies worden de kosten voor het realiseren van het voorlopig ontwerp exclusief het bouwrijp maken van de gronden geraamd tussen de € 3,2 en € 3,8 mln. De gemeente kiest voor een kostenbudget exclusief bouwrijp maken van € 3,295 mln.[79] In het voorstel wordt niet toegelicht hoe de kostenraming heeft geleid tot het investeringsbudget. De financiële gevolgen voor inwoners bedragen een verhoging van de afvalstoffenheffing van jaarlijks
  € 4,20 per huishouden.
- Naast de investeringsraming voor het voorlopig ontwerp is er een raming voor het bouwrijp maken van € 350.000 die onderdeel uitmaakt van het totale investeringsbudget.[73]
- De financiële ramingen kennen drie aannames die expliciet worden gemaakt: namelijk dat ervan wordt uitgegaan dat het bordes gefundeerd kan worden op poeren,[80] dat de aanwezige vervuiling in de grond niet gesaneerd hoeft te worden en dat er geen compenserende maatregelen voor stikstof nodig zullen zijn.
- In het voorstel wordt benoemd dat in de milieukundige en geotechnische onderzoeken in september 2017 is uitgegaan van bouwrijpe grond. Navraag leert dat de grond niet bouwrijp wordt achtergelaten en dat een aantal vervuilingen zijn aangetroffen. Een deel van deze kosten is niet opgenomen in de kostenraming en wordt gedekt uit de post onvoorzien. De verwachting is dat de benodigde vervolgwerkzaamheden binnen de post onvoorzien passen, hoewel hiermee een risico wordt genomen. [81]

Wat is het verschil tussen palen en poeren?

Veel nieuwe gebouwen in de omgeving van Gouda worden gefundeerd op heipalen. Heipalen zijn in de bodem gedreven palen die zijn bedoeld om het gewicht van een bouwwerk te laten rusten op een draagkrachtige laag in de ondergrond.[82] Indien de ondergrond dit toelaat, kan een bouwwerk ook op

[78] Gemeente Gouda (17 december 2019). Raadsvoorstel Aanvraag investeringsbudget Ecopark. *Link.*
[79] Gemeente Gouda (17 december 2019). Raadsvoorstel Aanvraag investeringsbudget Ecopark. *Link.*
[80] Een poer is een ondersteuning, bedoeld om de krachten uit een bouwwerk over te dragen op de ondergrond of op de paalfundering. Vaak is het een betonnen blok of pilaar waar de constructie op rust.
[81] Gemeente Gouda (13 september 2019). Concept-collegevoorstel Ecopark.
[82] Bouwkeuringvergelijk.nl (Geen datering). Wat is een paalfundering? *Link.*

poeren worden gefundeerd. Funderingspoeren of betonpoeren (kortweg: poeren) zijn in de ondergrond geplaatste betonnen constructies met daarop geplaatste betonnen kolommen waar het bouwwerk op rust dat op het maaiveld staat.[83] Bij een fundering op poeren rust het gewicht van het bouwwerk op een hogere laag in de ondergrond dan bij een fundering op palen. Een fundering op palen geeft blijkens de interviews doorgaans minder risico op verzakkingen en zettingsverschillen. Een fundering op poeren is goedkoper dan een fundering op palen. Bij geïnterviewden in het kader van dit onderzoek bestaat geen eenduidig beeld over de mate waarin poeren een meer circulaire fundering vormen dan palen.

Op 11 mei 2020 levert Witteveen+Bos een geotechnisch advies op basis van het definitief ontwerp op. Hierin staat dat fundering op poeren mogelijk is, maar dat er rekening gehouden moet worden met grondverbetering onder de fundering, afhankelijk van de gesteldheid van de bodem. De kanttekeningen ten aanzien van de berekeningen en de verschillen in daalsnelheid worden herhaald. Ook wordt weer aanbevolen aanvullend grondonderzoek uit te voeren.[84] Het geotechnisch advies is gebaseerd op metingen die ook ten grondslag lagen aan het geotechnisch onderzoek dat opgeleverd is in maart 2019. Uit interviews blijkt dat in deze periode de keuze is gemaakt om geen verder onderzoek te doen naar de mogelijkheid om op poeren te funderen, maar dat in de uitvoeringsfase de draagkracht van de grond nog eens getest zou worden. Dit is uiteindelijk gebeurd middels de monitoring van het zakken van de poeren.

Maart – juli 2020: raadsbehandeling voorstel investeringskrediet

Ecopark wordt op 11 maart 2020 besproken tijdens een raadsbijeenkomst van cluster stad. In deze vergadering wordt een antwoord gegeven op een groot aantal schriftelijke vragen van de verschillende politieke partijen. Aangegeven wordt dat meerkosten die ontstaan indien het bordes onderheid moet worden en vervuiling gesaneerd moet worden, op € 550.000 worden geraamd. Hierbij wordt benoemd dat meerkosten in het kader van stikstofuitstoot niet bekend zijn. Een inschatting wordt op dat moment gemaakt. Het onderwerp Ecopark wordt opnieuw op de agenda gezet voor de vergadering in de raadsbijeenkomst van cluster Stad van 18 maart. Deze vergadering wordt echter geannuleerd in verband met het coronavirus.[85]

De raad stelt op voorstel van het college in de raadsvergadering van 1 juli 2020 een investeringskrediet beschikbaar van € 3.645.000, voor de planvoorbereiding, aanbesteding en uitvoering van het project Ecopark. In het raadsvoorstel wordt benoemd dat de beoogde grond niet bouwrijp is, hoewel hiervan wel is uitgegaan in het eerder opgeleverde onderzoeksrapport dat ten grondslag lag aan de kostenraming. Volgens de gemeente passen de extra kosten voor bouwrijp maken van ca. € 350.000 desondanks in het investeringskrediet. In het raadsvoorstel staat ook het volgende: *"Globaal onderzoek wijst uit dat de aanwezige puinlaag draagkrachtig genoeg is om middels betonpoeren i.p.v. betonpalen het bordes te funderen. In de komende fase zal een uitgebreid bodemonderzoek plaatsvinden, waaruit blijkt of het uitgangspunt gehandhaafd kan blijven of alsnog geheid/geschroefd moet worden. Indien noodzakelijk zal hiervoor aanvullend budget aangevraagd worden."*[86] Aangezien deze formulering stamt uit het reeds in december 2019 opgestelde raadsvoorstel, is het waarschijnlijk dat een deel van dit uitgebreidere bodemonderzoek op dat moment al was uitgevoerd en op 11 mei 2020 in de vorm van een

[83] Constructieschop (Geen datering). Poerfundering. *Link.*
[84] Witteveen+Bos (11 mei 2020). Geotechnisch advies DO.
[85] Gemeente Gouda (18 maart 2020). Agenda raadsbijeenkomst cluster stad. *Link.*
[86] Gemeente Gouda (17 december 2019). Raadsvoorstel aanvraag investeringsbudget Ecopark, p. 4. *Link.*

geotechnisch advies aan de gemeente was opgeleverd. Voor het overige geldt dat in deze periode besloten is in de uitvoeringsfase de daling van de poeren na plaatsing te monitoren.

Moties en amendementen over Ecopark

Bij de raadsbehandeling van het voorstel voor het investeringskrediet zijn twee amendementen en drie moties vanuit de raad ingediend. Eén van deze moties (betreffende het ophalen van grofvuil) wordt tijdens de behandeling ingetrokken. Hierbij is geen toezegging gedaan.

De behandelde amendementen hebben allebei betrekking op de opbrengst van de grondverkoop van het huidige afvalbrengstation. In beide amendementen wordt voorgesteld deze opbrengst toe te voegen aan een reserve kapitaallasten Ecopark en deze over een periode van vier jaar in te zetten voor de dekking van de kapitaallasten. In het ene amendement wordt de volledige opbrengst hiervoor ingezet, in het andere amendement alleen een gedeelte. Dit laatste amendement wordt door de raad aangenomen.

De moties hebben betrekking op het instellen van een reserveringssysteem en Ecopark als eerste stap naar een circulaire economie. De eerste motie verzoekt het college om een afsprakensysteem voor het afvalbrengstation aan de Goudkade te verkennen en in te voeren. Deze motie wordt niet aangenomen.[87] De motie over circulaire economie wordt wel aangenomen. Hierin staat onder meer dat het Ecopark een plek moet bieden aan een inzamelpunt voor kringloop en maatschappelijke en educatieve functies, gericht op bewustwording ten aanzien van circulaire economie, vermindering van afval en het beter benutten van afval als grondstof. [88]

2.2. Aanbesteding, opdrachtverstrekking en claim van de aannemer (september 2020 – maart 2022)

September 2020 – juni 2021: (voorbereiding op) de aanbestedingsprocedure

Nadat de raad heeft besloten om het investeringskrediet voor de planvoorbereiding, aanbesteding en uitvoering te verstrekken, worden er verschillende stappen gezet om het plan nader uit te werken en de aanbesteding voor te bereiden. Op 2 september 2020 wordt in het projectteamoverleg besloten dat het civiele deel en het bouwkundige deel in één aanbesteding worden uitgevraagd. De realisatie van de beheerdersunit en de levering van het depot voor klein chemisch afval worden wel apart aanbesteed.[89]

[87] In september 2020 wordt de raad via een raadsmemo geïnformeerd over het reserveringssysteem. Gemeente Gouda heeft besloten in overleg met Cyclus, op dat moment de exploitant van het afvalbrengstation, een reserveringssysteem in te voeren. Vanaf 21 december 2020 is het reserveringssysteem ingevoerd. Zie: Gemeente Gouda, Raadsmemo reserveringssysteem Afvalbrengstation, 29 september 2020. *Link;* Cyclus (Geen datering). Afvalbrengstation Gouda alleen nog op afspraak toegankelijk. *Link*

[88] Gemeente Gouda (1 juli 2020). Besluitvormende raadsvergadering, agendapunt 16a t/m 16e. *Link*. Op 14 juli 2020 geeft de ambtelijk opdrachtgever Ecopark aan een financieel adviseur de opdracht het aangenomen amendement inzake financiën door te zetten naar de afdeling financiën; Gemeente Gouda (14 juli 2021). Mailwisseling ambtenaren amendement CDA/D66 Ecopark.

[89] Gemeente Gouda (2 september 2020). Notulen projectteamoverleg.

9 september 2020: nieuwe raming Witteveen+Bos

Witteveen+Bos levert een raming van de investeringskosten op, aan de hand van het definitief ontwerp. Deze raming kent dezelfde uitgangspunten als de raming over het voorlopig ontwerp. Het totaal aan investeringskosten wordt hierin geraamd op € 3.782.686, waarvan € 3.050.553 totale bouwkosten (exclusief risicoreservering van € 350.553).[90]

In de periode januari – mei 2021 vindt de aanbestedingsprocedure voor de realisatie van Ecopark plaats. Op 22 januari wordt de opdrachtaankondiging op TenderNed gepubliceerd. Van deze datum dateren ook de aanbestedingsleidraad en het definitief bestek.[91] De opdrachtaankondiging bevat geen geraamde totale waarde. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat er twee redenen zijn om dit bij een dergelijke opdrachtaankondiging niet te doen: betreffende partijen hebben voldoende kennis en expertise in huis om tot een realistische prijs te komen, en daarnaast is het ongewenst om met een prijsindicatie een situatie te creëren waarbij een aannemer als het ware naar een bedrag toerekent, ook wanneer dat markttechnisch gezien niet reëel is. In een ambtelijk memo aan de portefeuillehouder op 15 februari 2021 wordt benoemd dat de afdeling inkoop in deze periode van prijsstijgingen ziet dat vaak boven de raming wordt ingediend. De bijbehorende beheersmaatregel is om dit in overleg op te pakken, zodra er is ingeschreven op de tender.

In het genoemde memo wordt verder als risico benoemd dat er geen inschrijvingen zijn op de deadline van 5 maart 2021. Daarom wordt de deadline verplaatst naar 12 maart 2021. In het memo worden verder een aantal punten benoemd die de planning negatief kunnen beïnvloeden, waaronder een mislukte aanbesteding voor het civieltechnische deel en het niet op tijd verwijderen van de middenspanningskabel die dwars over Ecopark loopt. Daarom wordt er rekening gehouden met een uitloopmogelijkheid tot 1 mei 2021. Verder wordt als risico benoemd dat de raad niet instemt met aanvullend budget. Op dat moment wordt uitgegaan van een tekort van € 235.000, waarin nog geen rekening is gehouden met een aantal kosten.[92] In het memo worden voor elk van de onderdelen risico's benoemd en in sommige gevallen beheersmaatregelen. De risico's worden niet gekwantificeerd.

Op 26 maart 2021 worden de inschrijvingen van de aanbesteding geopend.[93] Op 26 maart 2021 doet Wallaard een inschrijving voor het totaalbedrag van € 3.292.200 ex. btw.[94] De andere inschrijver schrijft in voor
€ 3.589.000 ex. btw.[95] Op 7 mei 2021 wordt aan de twee inschrijvers gevraagd de gestanddoeningstermijn[96] te verlengen, omdat de inschrijvingsprijs hoger is dan vooraf voorzien. Op 10 mei 2021 geeft één van de inschrijvers, Wallaard, in een brief aan de gemeente aan de

[90] Witteveen+Bos (9 september 2020). Kostenraming Definitief Ontwerp Ecopark Gouda.
[91] Gemeente Gouda (22 januari 2021). Aankondiging van een opdracht (Werken); Gemeente Gouda (22 januari 2021); Aanbestedingsleidraad Ecopark Gouda; Gemeente Gouda (21 januari 2021). Definitief bestek.
[92] Gemeente Gouda (14 februari 2021). Ambtelijk memo ten behoeve van voortgangsbespreking Ecopark.
[93] Gemeente Gouda (9 juli 2021). Brief gemeente aan inschrijver, *afwijzing o.b.v. uw inschrijving.*
[94] Wallaard Noordeloos BV (26 maart 2021). Inschrijvingsbiljet besteknummer 2021-08.
[95] Gemeente Gouda (geen datering). Beoordeling inschrijving DEF.
[96] De gestanddoeningstermijn is de periode waarin de inschrijver zijn opdracht niet mag intrekken. Binnen aanbestedingen wordt deze gestanddoeningstermijn in de aanbestedingsdocumenten aan de inschrijvers gecommuniceerd. Een verlenging van de gestanddoening betekent dat aan inschrijvers wordt gevraagd of zij de geldigheid van hun offerte willen verlengen.

gestanddoeningstermijn te willen verlengen tot 30 juli 2021. In de brief wordt aangegeven dat de prijzen van materialen (waaronder pvc, hout en staal) op dat moment sterk stijgen door tekorten op de internationale markt.[97]

Op 18 mei 2021 wordt in de vergadering van het college van B&W een voorstel besproken voor een aanvullend krediet voor Ecopark, naar aanleiding van de hogere inschrijvingsprijs. In het voorstel wordt aangegeven dat het ambtelijk team het tekort heeft weten terug te brengen naar € 357.000, zonder het concept geweld aan te doen. Uit de geraadpleegde documentatie komt naar voren dat er ter voorbereiding op het collegevoorstel in de periode april – mei 2021 verschillende opties zijn verkend om het tekort te verkleinen en te dekken, waaronder het verkleinen van de beheerdersunit en het gebruikmaken van een bestaande, in plaats van een nieuwe luifel.[98]

1 juni 2021: de raad wordt geïnformeerd over het resultaat van de aanbesteding

Het college informeert de raad op 1 juni in een raadsmemo over het resultaat van de aanbesteding. Na beoordeling van de inschrijving constateert het college dat een tekort op het uitvoeringsbudget zal ontstaan. Het college heeft overwogen om de aanbesteding stop te zetten en een nieuwe aanbesteding te starten. Dit brengt echter vertraging met zich mee, die gezien de marktomstandigheden mogelijk ook zal leiden tot extra kosten. Het college stelt daarom voor om het ontstane tekort ter grootte van € 357.000 te dekken door verlaging van de exploitatie op het onderdeel educatie en communicatie, waardoor er per saldo geen effect voor de afvalstoffenheffing ontstaat.[99] De raad stelt door middel van een begrotingswijziging aanvullend krediet beschikbaar van € 357.000. De effecten van de meerkosten zijn opgevangen in de lopende beheerexploitatie en leiden daarom niet tot een verhoging van de afvalstoffenheffing. Het nieuwe investeringsbudget bedraagt na akkoord van de raad € 4.002.000. [100]

30 juli – 28 oktober 2021: opdrachtverstrekking en opstart realisatiefase

De opdracht wordt op 30 juli verstrekt aan Wallaard. Hierbij worden 1 september 2021 als uiterlijke start van het werk en 1 mei 2022 als opleverdatum bepaald. Vanaf september zal een vaste overlegcyclus tussen de gemeente en de aannemer ingaan.[101] In aanloop daar naartoe vindt er mailwisseling plaats tussen de contactpersoon van de aannemer, de directievoerder van de gemeente Gouda en de adviseur van Witteveen+Bos over de fundering op poeren en de grondonderzoeken. Bij het voorbereiden van de planning zijn er bij de aannemer vragen gerezen over de aannames in het bestek over de te verrichten werkzaamheden voor het bouwrijp maken van de grond en de fundering op poeren. Bij dat laatste is de aanname gedaan dat er zand onder zit. Ook kan hij niet volgen waarom de vloeistofdichte vloer onderheid moet worden en het bordes niet.[102] De directievoerder stuurt deze vragen door naar

[97] Gemeente Gouda (30 juli 2021). Opdracht tot uitvoering werk Ecopark Gouda.
[98] Gemeente Gouda (14 april 2021). Memo aanbestedingsresultaat Ecopark in relatie tot budget.
Gemeente Gouda (16 april 2021). Mailwisseling ambtenaren Collegevoorstel aanvraag aanvullend krediet.
Gemeente Gouda (11 mei 2021). Ambtelijk memo aan portefeuillehouder aanvullend uitvoeringskrediet Ecopark.
[99] Gemeente Gouda (1 juni 2021). Raadsmemo resultaat aanbesteding Ecopark. *Link.*
[100] Gemeente Gouda (28 maart 2023). Raadsmemo voortgang realisatie Ecopark. *Link.*
[101] Gemeente Gouda (30 juli 2021). Opdracht tot uitvoering werk Ecopark Gouda.
[102] Gemeente Gouda (13 – 28 september 2021). Mailwisseling ambtenaren met Wallaard Noordeloos BV en Witteveen+Bos.

Witteveen+Bos. Witteveen+Bos reageert op het verhaal zonder te verwijzen naar de fundering. De directievoerder geeft daarna bij Witteveen+Bos aan graag reactie te willen over de fundatie van het bouwkundige gedeelte. Hij geeft aan dat uit het grondrapport blijkt dat de ondergrond overwegend uit puin bestaat, maar dat Wallaard een ander signaal afgeeft.[103]

Op 27 september stuurt Wallaard nogmaals een e-mail naar de directievoerder. Hij heeft aanvullende vragen over de onderzoeken naar grondwater en asbest. Hij stuurt een e-mail mee van een deskundige op het gebied van grondwater, die opmerkt dat er geen uitlogingsonderzoeken zijn uitgevoerd. Wallaard geeft aan de vragen ten aanzien van milieurapporten en de fundering beantwoord te willen zien voorafgaand aan de start van het werk. De directievoerder geeft aan deze antwoorden in het startoverleg een plek te willen geven.[104]

Op 30 september 2021 vindt een startoverleg Ecopark plaats met de aannemer. Besloten wordt elke vier weken een bouwvergadering te houden. Ook wordt afgesproken dat elke drie maanden een tussentijdse evaluatie wordt gemaakt door de directie van de aannemer. Tijdens het startoverleg wordt niet gesproken over de fundering. Wel wordt gesproken over de onderzoeken. De aannemer geeft aan dat allerlei vervolgonderzoeken naar zijn mening noodzakelijk blijven, waardoor de start van het werk gevaar loopt. [105]

Claim van de aannemer in verband met kostenverhogingen

Op 6 oktober 2021 informeert de projectleider de portefeuillehouder dat door langere levertijden van materialen de opleverdatum mogelijk niet wordt gehaald en dat de aannemer mogelijk een claim gaat indienen voor kostenverhoging. Tijdens de eerste bouwvergadering op 28 oktober 2021 geeft de aannemer aan dat er een aanvraag voor uitstel zal worden ingediend in verband met de verlate levering van de staalconstructie. Ook dient de aannemer een lijst in met prijsverhogingen van leveringen en hij geeft aan aanspraak te willen maken op bijbetaling in verband met de kostenverhogingen. In een brief van de aannemer aan de gemeente dient de aannemer op 28 oktober 2021 een claim in van € 527.954 voor kostenstijgingen in de fase voor de gunning van het contract.[106] In oktober en november zijn er diverse mailwisselingen tussen de directievoerder, de projectleider en de afdeling inkoop over de claim van de aannemer. Daarin wordt aangegeven dat de aannemer wat de gemeente betreft niet of beperkt aanspraak zal kunnen maken op kostenstijgingen.[107]

December 2021: wisseling van projectleider en portefeuillehouder

In december 2021 vindt een overdracht van het project Ecopark van CVO naar POR plaats. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de ambtelijk opdrachtgever bij de afdeling POR gevraagd

[103] Gemeente Gouda (13 – 28 september 2021). Mailwisseling ambtenaren met Wallaard Noordeloos BV en Witteveen+Bos.
[104] Gemeente Gouda (13 – 28 september 2021). Mailwisseling ambtenaren met Wallaard Noordeloos BV en Witteveen+Bos.
[105] Gemeente Gouda (30 september 2021). Verslag startoverleg Ecopark.
[106] Wallaard Noordeloos BV (28 oktober 2021). Brief aan de gemeente Gouda: kostenverhogingen door prijsstijgingen grondstoffen.
[107] Gemeente Gouda (18 november 2021). Mailwisseling directievoerder, projectleider en afdeling inkoop.

heeft om aan te geven welke projectleider beschikbaar is om de projectleider tot dan toe op te kunnen volgen. Uit mailwisseling tussen de projectleider en diens opvolger blijkt dat de overdracht plaatsvindt op 7 december 2021 middels een mondeling gesprek aan de hand van een overdrachtsdocument, opgesteld door de scheidende projectleider.[108] Het overdrachtsdocument bestaat uit een overzicht van betrokken actoren en contactpersonen en een toelichting op een aantal op te pakken aandachtspunten en acties, uitgesplitst naar de verschillende onderdelen van het project (onder andere het civiele deel, het KGA-depot en de beheerdersunit). Bovenaan de lijst met aandachtspunten staan het periodiek op de hoogte stellen van de gemeenteraad over de voortgang van het project, de claim van de aannemer over de hogere bouwkosten en de verontreiniging van de bodem.[109]

In december vindt er ook een wisseling van bestuurlijk opdrachtgever/portefeuillehouder plaats. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de overdracht mondeling heeft plaatsgevonden. De nieuwe portefeuillehouder heeft daarnaast in diens inwerkdocument een korte ambtelijke toelichting ontvangen over het project.

2.3. Financiële overschrijdingen, problematiek rond de poeren en raadsbesluit voor alternatieve constructie (maart 2022 – 7 februari 2024)

Maart – mei 2022: ambtelijke memo's over financiële overschrijdingen en claims

In januari – februari 2022 vindt er een briefwisseling plaats tussen de gemeente en de aannemer over de claims van de aannemer die volgen uit de brief van 28 oktober 2021. Het standpunt van de gemeente is dat de aannemer geen beroep kan doen op vergoeding van de prijsstijgingen.[110]

Uit mailwisseling tussen de ambtelijk opdrachtgever en projectleider komt naar voren dat de portefeuillehouder in maart 2022 zorgen uit over het tekort bij het project Ecopark.[111] Naar aanleiding hiervan is aan de organisatie verzocht om een tijdlijn op te stellen voor het college. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de projectleider vervolgens op basis van de termijnstaten, die inzicht geven in de voor het project gemaakte kosten, op schrift gaat stellen welk tekort het betreft. Op 11 april 2022 deelt de projectleider een memo met de ambtelijk opdrachtgever waarin wordt benoemd dat een overschrijding van circa
€ 1.000.000 wordt voorzien als alle kostenverhogende factoren worden meegenomen. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

- Een claim van aannemer Wallaard ter hoogte van € 527.954 voor prijsstijgingen in de periode tussen inschrijving en opdrachtverlening. Deze claim dateert van 28 oktober 2021.
- Een nieuwe claim van aannemer Wallaard ter hoogte van € 368.901 voor prijsstijgingen in de periode na opdrachtverlening.

[108] Gemeente Gouda (7 december 2021). Mailwisseling projectleider en opvolger; Gemeente Gouda (7 december 2021). Intern memo overdracht Ecopark.
[109] Gemeente Gouda (7 december 2021). Intern memo overdracht Ecopark, p. 1.
[110] Wallaard Noordeloos BV (1 februari 2022). Brief aan de gemeente Gouda; Gemeente Gouda (23 februari 2022). Brief aan Wallaard: reactie op brief met onderwerp kostenverhogingen door prijsstijgingen.
[111] Gemeente Gouda (14 maart 2022). Mailwisseling ambtelijk opdrachtgever en projectleider.

In het memo wordt aangegeven dat de aannemer ca. € 100.000 van dit bedrag als risico en minder winst zelf wil dragen. Volgens het memo moet de gemeente resterend dus nog rekening houden met ca. € 800.000 aan prijsstijgingen als gevolg van claims. Verder worden in het memo de aankoop van de beheerdersunit en het educatiecentrum, de aankoop van het depot voor Klein Chemisch Afval, onvoorziene werkzaamheden als gevolg van het terrein en een aanpassing van de toeleidingsweg naar het bedrijf Refractories genoemd. Op basis van een schatting wordt uitgegaan van een totaal aan verwachte kostenstijgingen van ca. € 1.000.000 waarvan ca. € 200.000 bestaat uit kostenoverschrijdingen en ca. € 800.000 uit de claims van de aannemer. Er worden twee scenario's geschetst: stoppen tot de prijzen dalen, of doorgaan en extra budget aanvragen.[112] Op 19 april 2022 vindt een overleg plaats tussen de projectleider, de ambtelijk opdrachtgever en de portefeuillehouder over het memo.[113] Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat in dat overleg wordt voorgenomen om de raad rond het zomerreces te informeren.

Op 25 mei 2022 volgt een tweede memo van de projectleider, waarin geadviseerd wordt over de claim van de aannemer. Aangegeven wordt dat juridisch advies is gevraagd over de claim van de aannemer.[114] In het memo staat verder dat een totaaloverzicht van kostenoverschrijdingen kan worden opgesomd nadat er overeenstemming met Wallaard is bereikt. Volgens het memo zullen de overschrijdingen bestaan uit de volgende posten:

1. Overschrijdingen Wallaard
2. Aankoop Luifel (dit deels in beschikbaar budget, maar nog niet aangekocht)
3. Aankoop Beheerdersunit (zit deels in beschikbaar budget, maar nog niet aangekocht)
4. Aankoop KGA depot (zit deels in beschikbaar budget maar kleine verhoging verwacht)
5. Aanpassing weg bij Refractories voorlangs (afweging maken of dit ten laste van Ecopark komt).
6. Overige onvoorziene zaken die aan het licht komen.

In het memo wordt aangegeven dat de zes genoemde posten gezamenlijk naar verwachting rond de € 1.000.000 zullen bedragen. Verdere duiding van dit bedrag wordt niet gegeven.[115] Er vinden gedurende 2022 in dat kader verschillende overleggen plaats tussen de aannemer en de gemeente over de claim van de aannemer.

Rond de zomer van 2022 – nadat de juridische afdeling had meegekeken en de gemeente de claims had afgewezen – was volgens een aantal geïnterviewden het beeld dat het project binnen het budget uitgevoerd kon worden. Omdat in die periode geen aantekeningen of notulen van portefeuillehoudersoverleggen gemaakt werden, is niet met documenten te staven dat deze conclusie is getrokken.

Betrokkenheid van de financieel adviseur in deze fase

[112] Gemeente Gouda (11 april 2022). Ambtelijk memo Ontwikkelingen prijsstijgingen Ecopark.
[113] Gemeente Gouda (13 april 2022). Teamsafspraak 19 april 2022 projectleider, ambtelijk opdrachtgever en portefeuillehouder.
[114] Gemeente Gouda (25 mei 2022). Ambtelijk memo juridisch advies voortgang Wallaard bij Ecopark en vervolgstappen.
[115] Gemeente Gouda (25 mei 2022). Ambtelijk memo juridisch advies voortgang Wallaard bij Ecopark en vervolgstappen.

De financieel adviseur mailt de projectleider op 25 januari 2022 een overzicht van de uitputting van de budgetten.[116] In het overzicht is opgenomen welke bedragen er zijn uitgegeven en welke verplichtingen er zijn aangegaan tot en met 31 december 2021. De som van de verplichtingen en uitgegeven bedragen overschrijdt op dat moment niet het uitvoeringskrediet. Er resteert van het krediet nog een bedrag van € 371.336.[117]

Jaarlijks zijn er binnen de gemeente Gouda twee ijkmomenten, in mei en in september, waarop de budgethouders in samenwerking met de financieel adviseurs doorgeven of er sprake is van afwijkingen ten opzichte van de begroting. Hierbij wordt ook aan de raad gerapporteerd. Dit gebeurt sinds 2022 via bestuursrapportages. Deze kunnen dan worden meegenomen in de begrotingswijziging. Uit gevoerde gesprekken en mailwisseling tussen ambtenaren komt naar voren dat de financieel adviseur in augustus 2022 ten behoeve van de overdracht aan diens opvolger een overzicht van projecten deelt met diens leidinggevende. Hierin wordt aangegeven dat voor een aantal projecten, waaronder Ecopark, de ramingen nog dateren van het eerste ijkmoment in mei en een update behoeven voor het ijkmoment van september. Hierbij wordt aangegeven dat aanpassingen mogelijk nog zullen worden aangeleverd. Deze aanpassingen worden aangeleverd op 20 september 2022, waarbij het Ecopark niet wordt genoemd.

December 2022 – maart 2023: nader uitzoekwerk over financiële overschrijdingen

Op 12 december 2022 geeft de wethouder bij de organisatie aan dat reeds eerder de afspraak is gemaakt om na het kerstreces van 2022 een voortgangsmemo over Ecopark naar de raad te sturen en dat hij dit in het portefeuilleoverleg wil bespreken. De ambtelijk opdrachtgever vraagt aan de projectleider of hij wil aansluiten bij het portefeuillehoudersoverleg om het op te stellen memo te bespreken.[118] Op 14 december 2022 neemt de projectleider per mail contact op met de financieel adviseur. In de mail geeft de projectleider aan dat aan hem is doorgegeven dat zij de vervanger is van de vorige financieel adviseur. Hij geeft aan een overschrijding van
€ 1.000.000 te verwachten waarover de wethouder medio 2022 al is geïnformeerd en waarover de wethouder de raad ook wil informeren. Hij geeft aan hierbij hulp nodig te hebben van de nieuwe financieel adviseur.[119] Op 19 december stuurt de adviseur een mail terug met een overzicht van het restant van het budget voor Ecopark. Volgens het overzicht resteert er nog ca. € 1.400.000 van het uitvoeringsbudget.[120]

Blijkens de gevoerde gesprekken vindt er naar aanleiding van de mailwisseling vervolgens op verschillende momenten nader overleg plaats tussen de projectleider, de ambtelijk opdrachtgever en de financieel adviseur over de financiën van het project. Zij constateren gaandeweg deze overleggen dat de verplichtingen in 2022 niet volledig in de financiële administratie zijn vastgelegd, waardoor er tot dan toe geen goed financieel totaaloverzicht van het project beschikbaar was. Tevens zijn in 2021 aangegane verplichtingen niet doorgezet naar het boekjaar 2022. Om deze reden lijkt het in het overzicht van de

[116] Gemeente Gouda (25 januari 2022). Mailwisseling ambtenaren financieel overzicht Ecopark.
[117] Gemeente Gouda (25 januari 2022). Overzicht uitputting kredieten Ecopark tot en met 31 december 2022.
[118] Gemeente Gouda (12 december 2022). Emailwisseling wethouder met ambtenaren agendapunten PFO Stedelijk beheer 21 december 2022.
[119] Gemeente Gouda (14 december 2022). Mailwisseling ambtenaren Stand van zaken financiën aanleg Ecopark Gouda.
[120] Gemeente Gouda (19 december 2022). Mailwisseling ambtenaren Stand van zaken financiën aanleg Ecopark Gouda.

financieel adviseur zo te zijn dat er nog € 1.400.000 aan uitvoeringsbudget resteert, terwijl uit het overzicht van januari 2022 blijkt dat dit bedrag niet juist is. Vanwege de reeds aangegane verplichtingen was er eind 2021 reeds sprake van een zekere kostenoverschrijding. Deze werd echter niet zichtbaar in de financiële administratie, omdat de verplichtingenadministratie niet op orde was. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de projectcontroller van POR ook benaderd is om meer inzicht te kunnen geven in de cijfers, maar deze bleek niet meer inzicht te kunnen geven dan wat tot dan toe bekend was.

Op 19 december 2022 levert Witteveen+Bos een herberekening op van de fundering van het Ecopark. Aanleiding is dat de aannemer van plan is een zwaardere vloer te gebruiken dan de vloer waar Witteveen+Bos in haar eerdere berekeningen rekening mee heeft gehouden. Uit het aanvullende grondonderzoek en de daarbij behorende berekeningen volgt dat de ondergrond voldoet voor het aanbrengen van de constructie met de zwaardere vloer op de fundering van poeren.[121]

De projectleider informeert de ambtelijk opdrachtgever op 8 februari 2023 middels een memo over de verwachte financiële overschrijdingen.[122] In totaal bedraagt het budget voor Ecopark op dat moment € 4.002.000. De verwachting van de projectleider is dat de overschrijding van de aanneemsom € 1.147.500 zal bedragen. Dit bedrag bestaat voor € 955.000 uit reeds gemaakte kosten of aangegane verplichtingen en een bedrag van € 192.500 voor kosten die volgens de projectleider waarschijnlijk nog zullen moeten worden gemaakt. De eerstgenoemde kostenpost ad € 955.000 is als volgt opgebouwd:

- € 740.000 voor het verbeteren van de bodemgesteldheid omdat deze anders bleek te zijn dan uit de boringen in de voorbereidingsfase is gebleken;
- € 60.000 voor lokale vervuiling die niet voorzien was;
- € 35.000 omdat het Ecopark als geheel enkele meters verplaatst moest worden;
- € 25.000 omdat er hoogteverschil bestaat tussen Ecopark en het omliggende terrein en dit gecorrigeerd moet worden bij het aanleggen van wegen;
- € 54.000 voor de claim van de aannemer in verband met prijsstijgingen in de fase voor de sluiting van het contract (deze claim betrof eerder € 527.954);
- € 41.000 voor een in een bestekspost verkeer voorgeschreven elektrakabel.

De totale overschrijding van de aanneemsom bedraagt daarmee € 1.147.500, terwijl deze volgens het memo naar verwachting ca. € 1.305.300 bedraagt. Het verschil tussen de overschrijding van de aanneemsom en de totale overschrijding is in het memo niet toegelicht. In het memo staat dat de wethouder al eerder is geïnformeerd over mogelijke overschrijdingen van € 1.000.000. Uit de gevoerde gesprekken en mailwisseling komt naar voren dat de financiële onderbouwing een belangrijk aandachtspunt is en dat er nog enkele weken aan het memo wordt gewerkt. De opdrachtgever heeft daarbij aandacht gevraagd voor een sluitende onderbouwing.[123]

[121] Witteveen+Bos (19 december 2022). Herberekening fundering.
[122] Gemeente Gouda (8 februari 2023). Ambtelijk memo Financiële situatie Ecopark.
[123] Gemeente Gouda (13 februari 2023). Ambtelijk concept-memo voortgang Ecopark; Gemeente Gouda (8 maart 2023). Mailwisseling ambtenaren over Memo voortgang Ecopark.

Op 17 maart 2023 stuurt de ambtelijk opdrachtgever het memo waaraan in de maanden ervoor gewerkt is aan de portefeuillehouder.[124] Het memo bevat geen uitsplitsing van alle extra kosten. Voorgesteld wordt om
€ 1.142.000 als kosten voor het bouwrijp maken te zien, en voor te stellen aan de raad deze ten laste van de algemene middelen te laten komen en niet ten laste van de afvalstoffenheffing. Tevens wordt voorgesteld om alle bedragen te indexeren op basis van de meest recente indexeringscijfers met een percentage van 23,2% ter waarde van € 928.464. Sinds 2021 heeft namelijk geen indexatie meer plaatsgevonden. In het memo is het volgende financiële plaatje opgenomen:

Budget (prijspeil 2021)	**€ 4.002.000**
Indexering GWW index 23,2 % (april 2021 – april 2022)	€ 928.464
	€ 4.930.464
Betaald	€.3.540.000
Bouwrijp maken t.l.v. algemene middelen	-€ 1.142.000
Verwachte kosten	€ 2.342.500
Budget (na correctie indexering en bouwrijp maken)	**€ 189.964**

In het memo wordt de problematiek rond de poeren nog niet gemeld. Deze is bij het schrijven van het memo namelijk nog onbekend. Uit interviews blijkt dat bij de uitvoering betrokken ambtenaren circa medio maart 2023 op de hoogte zijn van de metingen die de onevenredig grote verzakkingen van de poeren laten zien. Deze monitoring heeft plaatsgevonden omdat in de voorbereidingsfase in 2020 is besloten geen verder onderzoek te doen naar de draagkracht van de grond, maar wel in de uitvoeringsfase te checken of een fundering op poeren mogelijk is. Tussen 21 maart en 28 maart 2023 is de portefeuillehouder hierover geïnformeerd. Op dat moment is nog niet in beeld welke bedragen gemoeid zijn met het oplossen van de problematiek rond de poeren. Besloten wordt de problematiek wel aan de raad te melden en hierbij ook aan te geven dat in een later stadium de kosten van de verschillende mogelijke oplossingsscenario's zullen worden voorgelegd.

28 maart 2023: raad geïnformeerd over vertraging, hogere kosten en problematiek poeren

Aan de raad wordt op 28 maart 2023 gemeld dat de oplevering is vertraagd en de kosten fors hoger uitvallen. Dit maakt nader onderzoek noodzakelijk en brengt keuzes met zich mee wat betreft de afbouw, kosten en financiële effecten. De uiterste deadline was aanvankelijk 1 maart 2023. Deze is niet gehaald. De gemeente heeft hiervoor een claim bij de aannemer neergelegd. Het terrein waarop het huidige afvalbrengstation is gesitueerd, is verkocht aan Gouda Refractories en moet per 1 mei 2023 worden overgedragen. Doordat de werkzaamheden zijn uitgelopen, dient een tijdelijke oplossing

[124] Gemeente Gouda (21 maart 2023). Concept-raadsmemo voortgang realisatie Ecopark.

gevonden te worden voor het huidige afval-brengstation. Er is sprake van een groot financieel risico. De afbouw van het Ecopark gaat naar verwachting tussen de 2 à 3 miljoen extra kosten.

Tevens wordt gemeld dat er sprake is van verzakkingen van poeren, de zogenaamde funderingsproblematiek. Het college laat op dat moment onderzoek uitvoeren naar alle meerkosten. Ook de effecten van de funderingsproblematiek worden hierin meegenomen. Daarbij zullen ook mogelijke oplossingsrichtingen in beeld gebracht worden. Totdat duidelijk is of de huidige fundering kan worden aangepast, wordt de bouw van het Ecopark tijdelijk gestopt.[125]

April – november 2023: voorstel aan de raad voor aanvullende kredietverstrekking en scenariokeuze

Tijdens de vergadering van de commissie bestuur op 26 april 2023 wordt het raadsmemo over de voortgang van het Ecopark behandeld. Tijdens de vergadering doet de portefeuillehouder de volgende toezeggingen:

- Voor de zomer worden er concrete scenario's aan de raad aangeboden waarin uitgewerkt is welke keuzes er voorliggen en welke consequenties die keuzes hebben. (deadline 30 juni 2023)
- In de scenario's zijn ook de huuropbrengsten meegenomen als onderdeel van de business case. (deadline 30 juni 2023)
- De scenario's zijn inclusief alle kosten, zodat ook de discussie over de financiering (anders dan via de afvalstoffenheffing) gevoerd kan worden. (deadline 30 juni 2023)
- Een interne evaluatie is in juni ambtelijk klaar, uiterlijk september worden de uitkomsten (lessons learned) met de raad gedeeld (deadline 8 september 2023)[126]

Totstandkoming raadsvoorstel voor nadere investering en scenariokeuze

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de ambtelijk opdrachtgever, de projectleider en de financieel adviseur vanaf maart 2023 werken aan het opstellen van een raadsvoorstel voor een aanvullende investering in het project en een bijbehorende scenariokeuze. Het resultaat hiervan wordt op 27 juni 2023 in de vorm van een memo door de ambtelijk opdrachtgever met het college gedeeld. In het voorstel wordt er onderscheid gemaakt tussen vijf scenario's:[127]

Scenario 0: ontwikkeling Ecopark stoppen en een nieuw plan voorbereiden: hierbij wordt de volledige planvorming opnieuw gedaan.

Scenario 1a: deel van de poeren voorbelasten en monitoren of stabiliteit optreedt: dit scenario ligt niet voor de hand, vanwege de onzekerheid dat een gedeelte van de constructie kan gaan bewegen bij het aanbrengen van het betondek op de staalconstructie.

[125] Gemeente Gouda (28 maart 2023). Raadsmemo voortgang realisatie Ecopark. *Link.*
[126] Gemeente Gouda (26 april 2023). Vergadering commissie bestuur. *Link.*
[127] Gemeente Gouda (27 juni 2023). Ambtelijk memo scenario's Ecopark.

Scenario 1b: alle poeren voorbelasten en monitoren of stabiliteit optreedt: dit scenario is het duurst. Dit komt omdat de gehele staalconstructie moet worden verwijderd. Het voordeel is dat waarschijnlijk op termijn een stabiele situatie kan worden bereikt.

Scenario 2a: deel van de constructie onderheien met paalfundering: advies om dit scenario niet toe te passen door de onzekerheid over het gedrag van het niet onderheide gedeelte.

Scenario 2b: gehele constructie onderheien met paalfundering: het nadeel van dit scenario is dat het de grootste investering vergt. Het voordeel is dat zekerheid wordt verkregen over de eindsituatie en de planning.

Het college biedt de raad op 4 juli 2023 een voorstel aan voor aanvullende kredietverstrekking voor het project Ecopark. Volgens het college is vlak voor het opstellen van het raadsmemo van maart 2023 duidelijk geworden dat de fundering op poeren niet voldoende stabiel is en deze bij 15% tot 20% van de totale belasting al zakt.[128] Vijf scenario's worden aan de raad voorgelegd:

- Ontwikkeling Ecopark stoppen (en een nieuw plan voorbereiden) (€ 5 mln benodigd);
- 1A. Deel van de poeren voorbelasten en monitoren of stabiliteit optreedt. (€ 4,4 mln benodigd);
- 1B. Alle poeren voorbelasten en monitoren of stabiliteit optreedt. (€ 4,7 mln benodigd);
- 2A. Deel van de constructie onderheien met paalfundering. (€ 5,2 mln benodigd);
- 2B. Gehele constructie onderheien met paalfundering. (€ 4,5 mln benodigd).

Tevens wordt de raad de keuze voorgelegd om de kapitaallasten te dekken middels het inzetten van de stelpost kapitaallasten en niet via de afvalstoffenheffing. In het raadsvoorstel wordt de raad meegenomen in de verschillende risico's en de afwegingen die hierbij gemaakt konden worden. Dit door middel van een keuzematrix en door voor- en nadelen van de verschillende scenario's in beeld te brengen.[129]

Conform de toezegging van de portefeuillehouder in de commissie bestuur van 26 april 2023 informeert het college de gemeenteraad op 19 september 2023 in een geheim memo – dat ter inzage wordt gelegd bij de griffie – over de uitkomsten van een interne ambtelijke evaluatie en de lessen die geleerd zijn. Drie conclusies uit de evaluatie worden met de raad gedeeld:

- Gedurende het project is onduidelijkheid ontstaan over taken, rollen en verantwoordelijkheden van de betrokkenen bij het project. Dit speelde bijvoorbeeld ten aanzien van de communicatie en financiële sturing.
- Tijdens het project zijn er diverse personele wisselingen geweest en is het project ook overgedragen tussen afdelingen. Dit heeft niet alleen gevolgen gehad voor de continuïteit van (kennis over) het dossier, maar heeft ook in belangrijke mate bijgedragen aan de onduidelijkheid over taken, rollen en verantwoordelijkheden.

[128] Uit beantwoording van schriftelijke vragen van de raad komt naar voren dat vanaf maart 2023 tot medio augustus 2023 wekelijks is gemonitord, waarna eens per maand is gemonitord. Hoewel de zakking is gaan stabiliseren, kan er opnieuw zakking ontstaan wanneer het betondek en de leslokaalunit worden geplaatst (en er nieuwe belasting op de fundering komt). Zie: Gemeente Gouda (12 september 2023). Beantwoording technische vragen D66. *Link*.
[129] Gemeente Gouda (4 juli 2023). Bijlage Raadsvoorstel keuzes en kosten Ecopark. *Link*

- Het realiseren van een toekomstbestendig en duurzaam Ecopark is een uniek en complex project vanwege de keuzes voor het combineren van functies bij het afval-brengstation, het innovatieve gehalte van de gewenste uitkomst en de politieke betrokkenheid. Een dergelijk project kent een hogere mate van onzekerheid dan reguliere projecten.

Uit de conclusies komen drie maatregelen naar voren:

- Opdrachtgericht samenwerken als organisatieprincipe. De gemeentelijke organisatie wil hier in een reeds lopend ontwikkeltraject aandacht voor hebben, specifiek voor taken, rollen en verantwoordelijkheden en bij welke afdeling de regie op grote (complexe) projecten het best kan worden ondergebracht.
- De werkprocedure voor grondboringen is aangepast. In het raadsmemo wordt aangegeven dat de keuze voor een fundering van het Ecopark op poeren "*gezien de beschikbare kennis een logisch besluit [was.]*" Wel is de organisatie zich meer bewust geworden van de onvoorspelbaarheid van de grond. Om die reden worden grondboringen voortaan altijd uitgevoerd onder toezicht van een gemeentelijk toezichthouder.
- Het bestuurlijk opdrachtgeverschap is aangescherpt. Het voornemen is om dit op te pakken door heldere opdrachtformuleringen en voortdurende bestuurlijke aandacht voor een project. Voor het project Ecopark is dit concreet vertaald naar een wekelijks bestuurlijk overleg.[130]

De raad besluit tijdens de raadsvergadering van 1 november 2023 te kiezen voor scenario 2B (het funderen van de gehele constructie met paalfundering) met een gekoppelde investering van € 4.600.000, gedekt via de stelpost kapitaallasten (en dus niet via de afvalstoffenheffing).[131]

Januari – 7 februari 2024: vervolg van het dossier tot indienen motie instellen onderzoek

Op 31 januari 2024 vindt de eerste bouwvergadering na de bouwstop als gevolg van de verzakte poeren plaats. De planning is op dat moment dat de grond 1 september 2024 aan Refractories moet worden opgeleverd en dat het Ecopark in december 2024 wordt opgeleverd. Op 26 februari 2024 vindt de volgende bouwvergadering plaats.[132]

In de commissie Bestuur van 31 januari 2024 wordt een agendaverzoek van verschillende fracties over het project Ecopark behandeld.[133] In de commissie worden vier hoofdpunten besproken: het financiële en planning-technische verloop van het project; de informatievoorziening en het bij het project betrekken van de raad door het college; de wijze waarop het college is omgegaan met geluiden uit de stad over de risico's en haalbaarheid van de gekozen aanpak; en wat raad en college in de toekomst beter kunnen doen om risicovolle innovaties beter te beheersen. Uitkomst van de behandeling in de commissie is dat het college de raad nader informeert over een drietal onderwerpen: faillissement van een leverancier, de datum van oplevering en het verzoek van de raad om aanvullende informatie. Op 6

[130] Gemeente Gouda (19 september 2023). Raadsmemo uitkomsten interne ambtelijke evaluatie Ecopark. *Link*
[131] Gemeente Gouda (1 november 2023). Raadsbesluit Ecopark (keuze scenario 2B). *Link.*
[132] Gemeente Gouda (26 februari 2024). Notulen bouwvergadering Ecopark.
[133] Gemeente Gouda (31 januari 2024). Vergadering commissie bestuur. *Link*.

februari ontvangt de raad hierover een raadsmemo van het college, waarin het college de raad over deze onderwerpen informeert:[134]

- Faillissement leverancier: De betonvloer is volgens de aannemer niet meer leverbaar vanwege het faillissement van een leverancier. De aannemer claimt een termijnverlenging en vergoeding van meerkosten. De claim hierover is door de gemeente begin 2023 formeel afgewezen. Kort daarna bleek het dispuut over de termijnverlenging achterhaald, omdat als gevolg van de problematiek met de poeren de planning is opgeschoven.[135]
- Oplevering: De opleveringsdatum is verschoven van aanvankelijk 31 december 2021 naar 1 mei 2022 naar 1 mei 2023. De laatste opleverdatum is vastgesteld op 12 oktober 2022 met de aannemer en is gebaseerd op het feit dat het terrein waarop het huidige afvalbrengstation is gesitueerd, is verkocht aan Gouda Refractories. Ook deze oplevering is niet gehaald.
- Verzoek om aanvullende informatie: Tijdens de bespreking in de commissie Bestuur van 31 januari 2024 is door alle partijen steun uitgesproken voor een suggestie om aanvullend onderzoek te laten doen door een onafhankelijke partij. Omdat het verzoek om aanvullende informatie interne, ambtelijke informatie-uitwisseling, zonder (bestuurlijke) status betreft, stelt het college voor om deze documenten ter beschikking te stellen aan de onafhankelijk onderzoekers. Zij kunnen dan, ter bevordering van de oordeelsvorming van de raad, op basis van hoor en wederhoor, conclusies verbinden aan deze informatie.

De gemeenteraad van Gouda neemt op 7 februari 2024 een motie aan om een onderzoek in te stellen naar het project Ecopark Gouda.[136]

[134] Gemeente Gouda (6 februari 2024). Raadsmemo Ecopark.
[135] Uit de gevoerde gesprekken komt overigens naar voren dat de claim door de aannemer op het moment van schrijven niet is ingetrokken.
[136] Gemeente Gouda (7 februari 2024). Motie onderzoek project: realisatie Ecopark. *Link.*

3. Beantwoording onderzoeksvragen

3.1. Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Hoe verliep de totstandkoming van het project Ecopark Gouda vanaf het begin van de planvorming tot en met 7 februari 2024, welke acties zijn daarbij ondernomen en wie was daarbij betrokken?

De realisatie van het project Ecopark Gouda kan worden opgedeeld in een drietal fasen: de voorbereiding van het project (oktober 2015 – juli 2020); de aanbesteding, opdrachtverstrekking en eerste overleggen met de aannemer (september 2020 – maart 2022) en het in beeld komen van de kostenstijgingen, de problematiek rond de poeren en de keuze van de raad voor een alternatief scenario (maart 2022 – 7 februari 2024).

In de periode oktober 2015 – november 2016 worden de eerste ambtelijke en bestuurlijke gesprekken gevoerd over de realisatie van een Ecopark in Gouda. Op voorstel van het college stelt de raad op 8 november 2017 een voorbereidingskrediet van € 256.000,- beschikbaar voor een haalbaarheidsonderzoek, inclusief ontwerp en raming. Ambtelijk wordt dit uitgewerkt in een interne projectopdracht, en er wordt een ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer (projectleider) benoemd. Dit kan gezien worden als de start van de ontwikkeling van Ecopark als project. In de loop van 2018 en 2019 vinden verschillende voorbereidende werkzaamheden plaats, waaronder het opstellen van een voorlopig ontwerp en bijbehorende kostenramingen. De raad stelt op 1 juli 2020 een investeringskrediet van € 3.645.000,- beschikbaar voor de realisatie van het Ecopark.

Na vaststellen van het investeringskrediet door de raad start de aanbestedingsfase. De aanbestedingsprocedure vindt plaats in de periode januari – juni 2021. Door een hogere inschrijvingsprijs dan verwacht ontstaat er een tekort van € 357.000,-. De raad stemt in met het voorstel van het college voor de dekking van dit tekort. De opdracht wordt gegund aan Wallaard Noordeloos. Tijdens de eerste bouwvergadering op 28 oktober 2021 kondigt de aannemer een claim aan in verband met kostenverhogingen. In december 2021 wordt het project Ecopark zowel ambtelijk als bestuurlijk overgedragen.

In maart – mei 2022 worden de ambtelijk opdrachtgever en portefeuillehouder door de projectleider over gerezen kostenstijgingen als gevolg van onder meer de claims van de aannemer. Afgesproken wordt om de raad kort voor of kort na het zomerreces te informeren, indien dan meer duidelijk is over de vraag of de claims tot daadwerkelijke kostenstijgingen leiden. Vanaf december 2022 wordt ambtelijk geconstateerd dat de aangegane verplichtingen voor 2022 niet volledig in de financiële administratie zijn vastgelegd, waardoor er tot dan toe geen goed financieel totaaloverzicht van het project beschikbaar was. Hierna wordt tot en met begin maart 2023 uitgezocht wat de precieze aard en omvang is van de kostenstijgingen. De raad wordt hier op 28 maart 2023 over geïnformeerd. Ook wordt gemeld dat er sprake is van verzakkingen van poeren. Op 4 juli 2023 doet het college een voorstel aan de raad voor aanvullende kredietverstrekking, waarbij vijf scenario's worden voorgelegd. De raad besluit op 1 november 2023 te kiezen voor scenario 2B (het funderen van de hele constructie met paalfundering) a

€4.600.000,- bovenop het eerdere investeringsbudget. De raad neemt op 7 februari een motie aan om een onderzoek in te stellen naar het project Ecopark Gouda.

3.2. Beantwoording deelvragen

1. Welke acties zijn ondernomen in het dossier Ecopark, vanaf het begin van de planvorming Ecopark Gouda tot en met 7 februari 2024?

Voor beantwoording van deze deelvraag verwijzen wij naar het conceptfeitenrelaas.

2. In hoeverre is de informatievoorziening aan de raad over het verloop van het project Ecopark juist, navolgbaar, tijdig en volledig?

Op basis van het raadsinformatiesysteem en de ontvangen documenten kan gesteld worden dat de raad periodiek, maar op een niet-structurele manier is geïnformeerd over de ontwikkelingen in het project. De mate waarin de informatie volledig is, wisselt. Aanvankelijk wordt de raad in november 2016 ingelicht over de ontwikkeling van een nieuwe Ecopark en dat hierbij drie scenario's worden gehanteerd. Bij de raadsvoorstellen voor kredietverstrekking is de onderbouwing uitgebreider en voorzien van kanttekeningen, maar wordt er geen keuzemogelijkheid gepresenteerd tussen scenario's of varianten. Met name in 2023 is de informatievoorziening aan de raad verbeterd. In het feitenrelaas valt t.a.v. de informatievoorziening één periode in het bijzonder op: in het voorjaar van 2022 wordt ambtelijk geconstateerd dat er kostenstijgingen t.w.v. circa 1 miljoen euro te verwachten zijn. Dit wordt niet aan de raad gemeld, mede vanwege interne onduidelijkheid over de aard en omvang van de kostenstijgingen en de onduidelijkheid over de onvermijdelijkheid van kostenstijgingen (met name t.a.v. een claim van de aannemer die onderdeel is van deze mogelijke overschrijding). Uiteindelijk wordt de raad pas in maart 2023 geïnformeerd (over een overschrijding met een deels andere herkomst dan die in het voorjaar van 2022 dreigt.

3. Handelden actoren binnen het voor hen vastgestelde mandaat?

De gemeente Gouda kent een mandaatregeling die ook op dit project van toepassing was. Uitgaande van de omschrijving in de ambtelijke projectopdracht uit 2018 is minder goed inzichtelijk hoe de besluitvorming, interne verantwoording en de escalatieladder er in dit project formeel uit zag. In algemene zin geldt dat er in dit onderzoek geen indicatie is dat functionarissen buiten hun mandaat hebben gehandeld. Wel is het zo dat rollen, verantwoordelijkheden en taken van bijvoorbeeld het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap in de periode die dit onderzoek beslaat niet duidelijk waren omschreven. Deze onduidelijkheid geldt ook voor het financiële mandaat.

4. Welke risicoanalyses zijn er in de genoemde periode gemaakt?

Uit gevoerde gesprekken komt naar voren dat de gemeente Gouda geen vaste methodiek voor risicomanagement hanteert, maar dat dit per afdeling verschilt. Er is voor het project Ecopark geen algehele risicoanalyse aangetroffen die gemaakt is voorafgaand aan de uitvoeringsfase van het project. Wel zijn in diverse documenten en voortgangsoverleggen risico's beschreven en besproken. Het gaat dan met name om technische risico's die betrekking hebben op het ontwerp. Risico's zijn echter niet op methodische wijze en aan de hand van een overzicht van risico's en inschattingen volgens de formule 'kans x effect' in beeld gebracht. De risicobeheersing richt zich voornamelijk op de voortgang van het

project in enge zin. Dit blijkt onder andere uit het feit dat in een interne projectopdracht de goedkeuring van de raad voor het voorbereidingskrediet als risico wordt benoemd. Wel zijn risico's ten aanzien van duurzaamheid en exploitatie in de planvormingsfase in beeld gebracht. Het ging bij de verdere risicobeheersing in het project vooral om de voortgang van de realisatie van het specifieke project Ecopark.

5. Hoe zijn uitkomsten van risicoanalyses opgenomen in (edities van) het projectplan?

Op basis van de documentatie en oriënterende gesprekken ontstaat het beeld dat risicomanagement in dit project vooral bestond uit praktische en niet-methodische beheersing van risico's, die betrokkenen op basis van de eigen ervaring voorzagen. Dit geldt voor zowel de planvormingsfase als de uitvoeringsfase. In de planvormingsfase zijn met name technische risico's geïnventariseerd en is er een post onvoorzien in de kostenraming opgenomen. Gedurende de uitvoeringsfase van het project lijken risico's beheerst 'vanuit het project'. Dat wil zeggen: de praktische werkelijkheid was leidend in de aanpak van risico's. Tegelijkertijd was deze aanpak soms succesvol: de problematiek rondom de luifel, de ondergrond en de claim van de aannemer is opgepakt en (grotendeels) afgehandeld. Op het risico met betrekking tot mogelijke grondverzakking en problematiek rondom de poeren is geanticipeerd, maar uit grondonderzoeken kwam naar voren dat fundering op poeren mogelijk was. Pas begin 2023 ontstond er een ander beeld nadat uit monitoring bleek dat er verzakking optrad. De onverwachte kostenstijgingen van verschillende materialen zijn gedurende het traject in beeld gekomen en waren niet voorzien in de vooraf geformuleerde risico's.

6. In welke mate waren actoren op de hoogte van risicoanalyses?

De betrokken ambtenaren hebben gedurende de uitvoeringsfase in overleggen over het project de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgever op de hoogte gehouden van de risico's, in zoverre zij deze tijdens de planvorming gewaar werden. Het beeld ontstaat dat het risicomanagement weliswaar beperkt was tot beheersing van risico's wanneer nodig, maar dat de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever op de hoogte gehouden zijn van risico's in het project en de manier waarop daarmee is omgegaan. Bij het vaststellen van het voorbereidingskrediet zijn enkele risico's met de raad gedeeld, maar geen integrale risicoanalyse met bijbehorende beheersmaatregelen. Ditzelfde geldt voor het moment van vaststellen van het krediet voor de uitvoeringsfase. De raad is bij de besluitvorming voor aanvullend krediet en de scenariokeuze in 2023 meegenomen in de verschillende risico's en de afwegingen die hierbij gemaakt konden worden.

7. Wat is de rol geweest van actoren in de mitigatie van risico's?

Voor zover uit de documentatie en de gevoerde interviews valt op te maken waren de ambtelijk projectleider, ambtelijk opdrachtgever en de bestuurlijk opdrachtgever (portefeuillehouder) in meer of mindere mate op de hoogte van de risico's die in het projectplan zijn benoemd. Ook hebben er verschillende overleggen plaatsgevonden, zowel ambtelijk als met de bestuurlijk portefeuillehouder, waarin tijdens het project ontstane problemen zijn besproken en waar vervolgens op is geacteerd. Tegelijkertijd ontstaat op basis van het feitenrelaas het beeld dat er vanaf de ambtelijke overdracht in 2021 onvoldoende ambtelijke administratieve grip op het project was, waardoor het lang duurde voor er duidelijkheid kwam over de betekenis en de aard kostenstijgingen. Nadat de bestuurlijk portefeuillehouder hierom had verzocht, is er vanaf december 2022 veel ambtelijke inspanning gepleegd

om hier meer duidelijkheid over te krijgen. Dit duurde tot begin maart 2023, waarna de raad over de kostenstijgingen werd geïnformeerd.

8. Op welke wijze is het projectplan tot stand gekomen, welke aanpassingen hebben zich in het project voorgedaan en wie was daarbij betrokken?

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt verwezen naar het conceptfeitenrelaas. Samengevat is de interne projectopdracht met programma van eisen in 2018 na een scenariostudie tot stand gekomen. Het document van de projectopdracht is hierna niet meer gewijzigd. Het daadwerkelijke plan is wel gewijzigd, met name toen bleek dat de constructie op poeren onvoldoende stabiel was en er nieuwe scenario's zijn uitgewerkt voor een alternatieve constructie. Vervolgens heeft de raad de keuze gemaakt om de constructie te funderen op palen. De planning van het project is door verschillende vertragingen (rondom de aanbesteding, de claim van de aannemer en de kostenstijgingen) opgeschoven van afronden in december 2020 naar afronden in 2024. In financiële zin hebben zich gedurende het project daarnaast verschillende kostenstijgingen voorgedaan. Daarmee ging echter geen wijziging van het project gepaard. Wel is de wijze van kostendekking gewijzigd. Aanvankelijk is de raad akkoord gegaan met het dekken van alle toen in beeld zijnde kosten via een verhoging van de afvalstoffenheffing. Voor de extra kredieten in 2021 en 2023 heeft de gemeente andere middelen dan de inkomsten uit de afvalstoffenheffing aangewend.

Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde schriftelijke bronnen

In de voetnoten in deze rapportage is opgenomen welke schriftelijke bronnen door de onderzoekers zijn geraadpleegd.

Overzicht gevoerde gesprekken

Zoals in de onderzoeksverantwoording toegelicht is in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen oriënterende gesprekken en verdiepende interviews. Er zijn drie oriënterende gesprekken en acht verdiepende interviews gevoerd. Voor deze gesprekken geldt dat er een gesprekssamenvatting (bij de oriënterende gesprekken) of een gespreksverslag (bij de verdiepende interviews) is opgesteld. Daarnaast is op 11 juni 2024 een aanvullend duidingsgesprek gevoerd met een afvaardiging van de gemeenteraad.

Overzicht oriënterende gesprekken

Functie	Organisatie	Datum gesprek
Projectleider (voormalig)	Gemeente Gouda	24 april 2024
Ambtelijk opdrachtgever (voormalig)	Gemeente Gouda	14 mei 2024
Bestuurlijk portefeuillehouder	Gemeente Gouda	14 mei 2024

Overzicht verdiepende interviews

Functie	Organisatie	Datum gesprek
Leidinggevende financiën	Gemeente Gouda	4 juni 2024
Controller	Gemeente Gouda	6 juni 2024
Projectleider	Gemeente Gouda	11 juni 2024
Ambtelijk opdrachtgever (voormalig)	Gemeente Gouda	11 juni 2024
Directievoerder	Gemeente Gouda	11 juni 2024
Financieel adviseur (voormalig)	Gemeente Gouda	11 juni 2024
Bestuurlijk portefeuillehouder (voormalig)	Gemeente Gouda	19 juni 2024
Projectleider (voormalig) en directeur	Witteveen Bos	24 juni 2024

Aanvullend duidingsgesprek

Functie	Organisatie	Datum gesprek
Vier raadsleden (leden klankbordgroep, één raadslid als vervanger)	Gemeente Gouda	11 juni 2024

Bijlage 2. Verklarende woordenlijst

Onderstaand is een lijst met begrippen en de bijbehorende definitie weergegeven.

ABS	Afvalbrengstation
Afvalbordes	Onderdeel van het afvalbrengstation waar auto's op kunnen rijden
Beheerdersunit	Een combinatie van een gebouw, een luifel boven de entree voor auto's Ecopark en een naast de entree gepositioneerd hokje voor medewerkers om de bezoekers te kunnen ontvangen. Het beheerdersgebouw is deels onder de luifel geplaatst en wordt gebruikt voor administratieve werkzaamheden, eetgelegenheid, toilet en douchevoorziening. Er is ook een ruimte voor het ontvangen van (kleine) groepen voor educatieve doeleinden. (bron: Programma van Eisen beheerdersgebouw).
BOR	Afdeling van de gemeente Gouda met de naam Beheer Openbare Ruimte.
CVO	Afdeling van de gemeente Gouda met de naam Cultuur, Vastgoed en Ontwikkeling.
Daalsnelheid	Snelheid waarmee een bouwwerk of fundering in de ondergrond zakt.
Depot KGA	Depot voor Klein Gevaarlijk Afval (ook wel Klein Chemisch Afval): dit is huishoudelijk afval waar chemische stoffen in zitten die schadelijk zijn voor de gezondheid en voor het milieu.
Geotechnisch bodemonderzoek	Onderzoek naar de opbouw, samenstelling en draagkracht van de ondergrond teneinde het type fundering te kunnen bepalen.
Gestanddoeningstermijn	De termijn gedurende welke een inschrijver zijn (prijs)aanbod geldig moet laten blijven, nadat de uiterlijke termijn voor inschrijving is verstreken.
Grondboringen	Boring in ondergrond die onder andere als doel kan hebben de grondsamenstelling te bepalen.
Grondverbetering	Het uitvoeren van werkzaamheden bedoeld om de draagkracht van de grond te kunnen verbeteren.
GWW-index	Prijsindex van de kosten voor loon, materiaal en materieel voor Grond-, Weg- en Waterbouwprojecten.
Heipaal	Heipalen zijn in de bodem gedreven palen die zijn bedoeld om het gewicht van een bouwwerk te laten rusten op een draagkrachtige laag in de ondergrond.
Legioblok	Type betonblok dat de vorm heeft van een legoblok en daardoor eenvoudig stapelbaar is.

Milieukundig bodemonderzoek	Onderzoek waarmee vastgesteld of er schadelijke stoffen in de grond zitten.
Modulair	Het in de bouw gebruik maken van kant en klare componenten.
PFAS	Per- en polyfluoroalkylstoffen. Dit is een verzamelnaam voor een groep kunstmatige chemische stoffen die van nature niet voorkomt in het milieu. Aannemers moeten zich aan specifieke regelgeving houden bij verplaatsing van PFAS-houdende grond.
Poeren	In de ondergrond geplaatste betonnen constructies met daarop geplaatste betonnen kolommen waar het bouwwerk op rust dat op het maaiveld staat.
POR	Afdeling van de gemeente Gouda met de naam Projecten Openbare ruimte.
Programma van eisen	Lijst met eisen en wensen van de opdrachtgever waar het te realiseren werk aan moet voldoen.
Stelpost kapitaallasten	Post op de begroting van de gemeente Gouda, bedoeld voor onzekere onderdelen van de kapitaallasten. Kapitaallasten zijn afschrijvingskosten en rentelasten van kapitaalgoederen.
Tenderned	Online aanbestedingenplatform dat wordt gebruikt voor alle Europese aanbestedingen van aanbestedingsplichtige organisaties.
UAV	Uniforme Administratieve Voorwaarden: de voorwaarden waarin de aanneming van werk en de uitvoering door de aannemer van het door de opdrachtgever aangeleverde ontwerp wordt geregeld.
Uitlogingsonderzoek	Onderzoek naar de mate waarin water in de ondergrond dat in aanraking komt met bouwmaterialen hier stoffen uit opneemt.
Zettingsverschillen	Verschillen in daling in de bodem tussen twee of meerdere onderdelen van een constructie.

Bijlage 3. Normenkader

Onderstaande tabel geeft het voor de beantwoording van de onderzoeksvragen gehanteerde normenkader weer. Deelvraag 1 betreft het opstellen van een tijdlijn. Aangezien dit een beschrijvende deelvraag is, maakt deze geen onderdeel uit van het normenkader.

	Informatievoorziening	**Normen en indicatoren**
2	*In hoeverre is de informatievoorziening aan de raad over het verloop van het project Ecopark juist, navolgbaar, tijdig en volledig?*	Juist: de informatievoorziening is correct. Navolgbaar: de informatievoorziening is overzichtelijk en belangrijke onderdelen worden ook als zodanig gepresenteerd. Tijdig: de informatievoorziening is proactief en stelt de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende taak in te vullen. Volledig: alle relevante elementen van het project worden meegenomen in de informatievoorziening.
	Handelen binnen mandaat	**Normen en indicatoren**
3	*Handelden actoren binnen het voor hen vastgestelde mandaat?*	Juridisch mandaat: de actoren handelen binnen de kaders van wet- en regelgeving. Beleidsmatig mandaat: de actoren handelen binnen de in de specifiek voor dit project geldende mandaatregelingen of de algemene mandaatregeling van de gemeente Gouda. Contractueel mandaat: de actoren handelen binnen de afspraken die contractueel zijn vastgelegd (met externe partijen). Escalatie: de actoren hebben relevante besluiten op het juiste moment voorgelegd aan andere actoren
	Risicomanagement	**Normen en indicatoren**

4	*Welke risicoanalyses zijn er in de genoemde periode gemaakt?*	Voor het totaalplan en voor de wijzigingen in het plan zijn door experts risicoanalyses opgesteld. Deze risico's behelzen zowel de uitvoering van het project als de exploitatie van Ecopark. De risicoanalyses zijn opgesteld volgens een gerenommeerde risicomanagementmethodiek. De risicoanalyses worden periodiek geüpdatet naar aanleiding van de voortgang van het project. De risicoanalyses worden geüpdatet naar aanleiding van de wijzigingen van het projectplan.
5	*Hoe zijn uitkomsten van risicoanalyses opgenomen in (edities van) het projectplan?*	De risico's zijn zowel kwalitatief duidelijk omschreven als duidelijk gekwantificeerd (kans * impact). Voor de risico's is een realistische financiële buffer die herkenbaar onderdeel is van het door de gemeenteraad beschikbaar gestelde projectbudget. De risicoanalyses zijn gearchiveerd en terug te vinden. De beheersmaatregelen uit de risicoanalyses zijn waar nodig uitgevoerd. Deze uitvoering is vastgelegd.
6	*In welke mate waren actoren op de hoogte van risicoanalyses, onderscheiden naar* / *Gemeenteraad* / *College* / *Ambtenaren* / *Externe betrokkenen*	De mate waarin de risicoanalyses zijn gedeeld met de raad beantwoordt aan het geldende beleid inzake risicomanagement en grote projecten en faciliteert de raad in zijn kaderstellende en controlerende rol. Het college van burgemeester en wethouders werd zowel periodiek als tijdens belangrijke wijzigingen op de hoogte gesteld van de op dat moment belangrijkste risico's voor de voortgang van het project. Binnen de ambtelijke organisatie waren de relevante actoren op de hoogte van de risicoanalyses en was duidelijk wie verantwoordelijk was voor welke onderdelen van de beheersing van risico's. Het is voor externe betrokkenen steeds duidelijk op welke wijze de gemeente Gouda met de risico's om

		wenst te gaan en de gemeente Gouda handelt daar ook naar.
7	*Wat is de rol geweest van actoren in de mitigatie van risico's, onderscheiden naar* / *Gemeenteraad* / *College* / *Ambtenaren* / *Externe betrokkenen*	De gemeenteraad heeft op de juiste momenten vragen gesteld en geïntervenieerd naar aanleiding van zijn kennis van de risico's van het project. Het college heeft naar aanleiding van de aan hem verstrekte informatie zijn rol vervuld in de risicobeheersing en het informeren van de raad over de risicobeheersingsmaatregelen en het verloop van het risicoprofiel van het project. Ambtelijke actoren respectievelijk collegeleden hebben hun rol vervuld in de risicobeheersing en het informeren van het college, respectievelijk de raad, over de risicobeheersingsmaatregelen en het verloop van het risicoprofiel van het project. Tussen gemeente en externe partijen zijn duidelijke contractuele afspraken ten aanzien van wie verantwoordelijk is voor welke risico's. Actoren informeren elkaar wanneer zij weet hebben van technische, financiële of maatschappelijke factoren die het project (kunnen) beïnvloeden en/of besluiten nemen die het project maatschappelijk, technisch of financieel wijzigen.
	Totstandkoming van het projectplan en aanpassingen	**Normen en indicatoren**
8	*Op welke wijze is het projectplan tot stand gekomen, welke aanpassingen hebben zich in het project*	De besluiten om het project te wijzigen zijn steeds genomen zo snel mogelijk nadat bekend was dat het

	voorgedaan en wie was daarbij betrokken?	project binnen de huidige beleidsmatige en financiële kaders niet zou kunnen worden voltooid.
8a	*Wat was/waren de aanleiding(en) tot aanpassing(en)?*	Er is een maatschappelijke onderbouwing bij de vaststelling voor het totaalplan voor Ecopark. Wijzigingen van het plan passen binnen die maatschappelijke onderbouwing of de maatschappelijke onderbouwing wordt – ondersteund door inhoudelijke argumenten – gewijzigd.
8b	*Wat was/waren de onderbouwing(en) bij aanpassing(en)?*	Er is een door experts opgesteld technisch ontwerp voor Ecopark. Ook wijzigingen in het technisch ontwerp zijn door experts opgesteld en beargumenteerd. De technische documenten zijn gearchiveerd en terug te vinden.
8c	*Welke financiële keuzes zijn gemaakt bij aanpassing(en)?*	Er is een initieel financieel plan om Ecopark te ontwikkelen, gebaseerd op een technisch ontwerp en een risicoanalyse. Wijzigingen in technisch ontwerp, risico's en of andere factoren die van invloed zijn op de financiën van het project leiden tot op schrift gestelde aanpassingen van het financieel plan. De financiële documenten zijn gearchiveerd en terug te vinden. Bij elk van de aanpassingen is een financiële onderbouwing waarbij is geverifieerd dat de aanvullende financiële middelen afdoende zijn om het project binnen de gestelde kaders af te ronden. Het project blijft bij de aanpassingen binnen de door de raad vastgestelde financiële kaders. Waar dit niet het geval is, wordt aan de raad tijdig een verzoek om aanvullend krediet gevraagd.
8d	*Welke actor(en) stelde(n) voor het plan aan te passen?*	Actoren informeren elkaar wanneer zij weet hebben van technische, financiële of maatschappelijke factoren die het project (kunnen) beïnvloeden en/of nemen besluiten die het project maatschappelijk, technisch of financieel wijzigen.

8e	*Wie nam(en) het daadwerkelijke besluit tot aanpassing?*	Het besluit om het plan aan te passen is op alle momenten tijdig voorgelegd aan de beslissingsbevoegde actor.