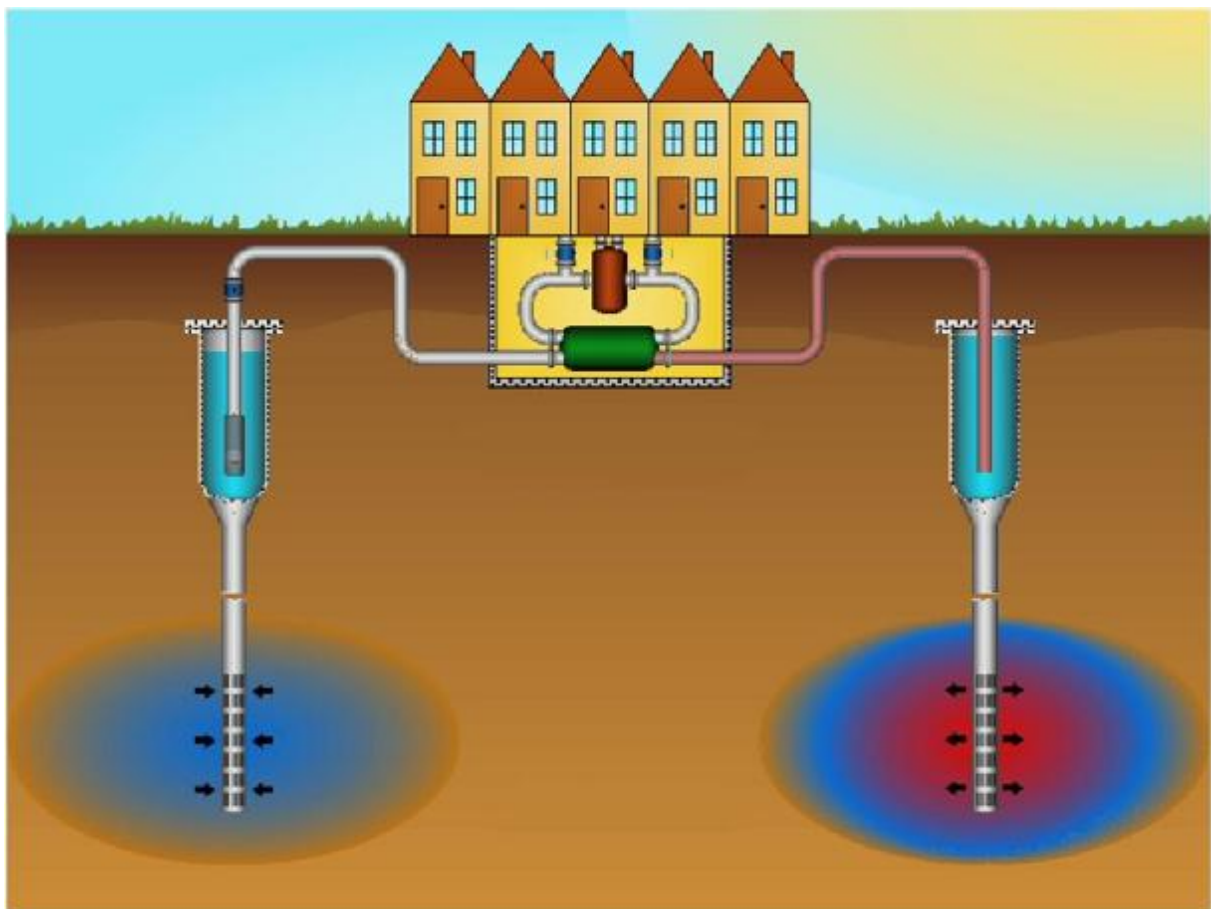


Rekenkamercommissie gemeente Texel

Leren van projectmanagement



Onderzoeksrapport WKO-installatie Gemeentehuis en OSG

REKENKAMERCOMMISSIE TEXEL

Geachte leden van de gemeenteraad,

Het doet ons genoegen u hierbij ons rapport “Leren van Projectmanagement” te mogen overhandigen.

Aanleiding voor dit onderzoek vormde het op 1 november 2011 in commissieverband besproken agendapunt “Extra krediet energievoorziening voor OSG en Gemeentehuis”, waarbij door u de wens werd uitgesproken om te leren van het verloop van het project WKO: “wat ging er mis, wat had beter gekund en hoe kunnen wij in de toekomst zorgen dat projecten beter verlopen?”

In onze vergadering van 7 december 2011 hebben wij met enkele leden van uw raad uw initiatiefvoorstel besproken of wij onderzoek wilden/laten doen naar het verloop (de besluitvorming, de ambtelijke organisatie, de projectorganisatie, de externe inbreng) van het project “aanleg van een WKO-installatie voor het gemeentehuis en de OSG”.

Op 10 januari 2012 zijn wij met dit onderzoek gestart en op 5 juni 2012 hebben wij ons onderzoek afgerond met een laatste interview. Tussentijds hebben wij uw fractievoorzitters op 18 april 2012 geïnformeerd over de stand van zaken en onze eerste bevindingen.

Wij hebben bij dit onderzoek, dat geheel in eigen beheer is uitgevoerd, alle medewerking gekregen vanuit de ambtelijke organisatie en van een aantal betrokkenen van buiten de gemeentelijke organisatie. Wij zijn uiteraard tot nadere toelichting bereid.

6 juni 2012

C.J.M. Hogervorst
Voorzitter RKC Texel

INHOUD

Blz.

A.	Inleiding.....	3
B.	Begripsomschrijving Projectmanagement.....	4
C.	Toetsing projectmanagement aan checklist.....	5
D.	Vier fasen van het project	6
E.	Chronologie onderzoek WKO-project	9
F.	Beantwoording vragen Raad.	12
G.	Wat kan er geleerd worden met het oog op nieuwe complexe projecten?.....	14

BIJLAGEN

- 1 Initiatiefvoorstel “Het project WKO als leermoment
- 2 Checklist projectmanagement

Rekenkamercommissie gemeente Texel

Rapport onderzoek projectmanagement WKO-installatie gemeentehuis en OSG

Geachte leden van de raad,

A. Inleiding

Op 1 november 2011 is in commissieverband gesproken over het agendapunt "Extra krediet energievoorziening voor OSG en gemeentehuis". Daarbij kwam de wens aan de orde om te leren van het verloop van het project WKO: wat ging er mis, wat had beter gekund en hoe kunnen wij in de toekomst zorgen dat projecten beter verlopen? In onze vergadering van 7 december 2011 hebben wij met enkele leden van uw raad uw initiatiefvoorstel besproken of wij onderzoek wilden/laten doen naar het verloop (de besluitvorming, de ambtelijke organisatie, de projectorganisatie, de externe inbreng) van het project "aanleg van een WKO-installatie voor het gemeentehuis en de OSG".

De Rekenkamer (RKC) pakt deze uitdaging graag op. Deze vraagstelling past geheel in de ambitie van de RKC om een bijdrage te leveren aan de gemeente Texel als lerende organisatie.

Er zijn door de raad een vijftal te onderzoeken thema's geformuleerd: het projectmanagement, de informatie overdracht naar B&W en raad, de controlfunctie binnen de gemeente, de aanbestedingsprocedure, het proces als gemeente zelf uitvoeren en bovenal: de aanpak en het verloop van het project, wat leren wij hieruit met het oog op nieuwe projecten.

In uw vergadering van 14 december 2011 is het initiatiefvoorstel breed ondersteund en unaniem aangenomen.

In de bijeenkomst van 4 januari 2012 van de RKC met 9 leden van uw raad hebben wij de onderzoeksopdracht aanvaard zoals geformuleerd in het initiatiefvoorstel "Het project WKO als leermoment". (Zie bijlage 1.)

Voorstel RKC

Gezien de wens van de raad om optimaal te leren van het proces stelt de RKC voor haar onderzoek te focussen op 1 belangrijk thema, namelijk op de kwaliteit van het project- management. De RKC heeft vastgesteld dat projectmanagement en projectmatig werken door de gemeente Texel als belangrijke instrumenten worden beschouwd om haar ambities te realiseren. Ook in de recente nota "Regie" wordt projectmatig werken als een belangrijk middel beschouwd om de beoogde wijze van "anders werken" handen en voeten te geven. Door de klankbordgroep gemeentehuis is e.e.a. in december 2004 als volgt verwoord:

"Het projectteam is het hart van deze organisatie. Daar wordt alles in de gaten gehouden. Daar gaat het programma van eisen (PvE) ook groeien. Het projectteam geeft verantwoording aan de stuurgroep en ook aan de klankbordgroep.

ABC Management Groep is verantwoordelijk voor hun deel van de opdracht.

De taken en verantwoordelijkheden staan in het concept Plan van Aanpak (PvA), daar kan de ABC Groep op aangesproken worden.

De politieke verantwoordelijkheid ligt bij het gehele College. De stuurgroep is verantwoordelijk voor het gehele project."

B. Begripsomschrijving Projectmanagement

De eerste vraag die beantwoord moet worden is: wat wordt verstaan onder een project? Een algemeen aanvaarde omschrijving luidt: een project is een uniek complex van werkzaamheden dat is gericht op een vooraf met elkaar overeengekomen uniek resultaat, dat met beperkte middelen moet worden gerealiseerd. In deze omschrijving zitten twee aspecten die geheel of gedeeltelijk nieuw en uniek moeten zijn: resultaat en werkzaamheden. Resultaat is het belangrijkste. De werkzaamheden komen op de tweede plaats. Als het beoogde resultaat niet volstrekt helder is, is het nogal zinloos hier veel werk in te steken. Vervolgens wordt de aandacht gericht op het projectmanagement. Hieronder wordt verstaan: een set managementtechnieken gericht op het bereiken van een vooraf overeengekomen resultaat en het managen van alle overeengekomen werkzaamheden. Projectmanagement is niet alleen een kwestie van technieken maar stelt ook eisen aan het gedrag van de betrokkenen. Belangrijke gedragsaspecten zijn: samenwerken met verschillende disciplines, inspireren, luisteren, innovatief zijn en concreet zijn. De gehanteerde begrippen project en projectmanagement maken duidelijk dat het altijd gaat om eenmalige opgaven die tijdelijk zijn. Na voltooiing wordt de projectorganisatie opgeheven. De klassieke lijn-staforganisatie is echter geschikt voor het ontwikkelen en maken van steeds dezelfde producten en diensten. Hier is routine het sleutelwoord.

Checklist Projectmanagement

Hoe vast te stellen hoe de kwaliteit van het WKO- projectmanagement was? De RKC constateerde dat de externe ABC-managementgroep in 2004 een zeer compleet plan van aanpak ontwikkelde met een omschrijving van de doelstellingen, fasering, organisatie, beheersing en risico's. De titel van het plan luidde: "Plan van aanpak voor de ontwikkeling van gemeentehuis Texel". De energievoorziening, uiteindelijk leidend tot het project warmtekoude opslag (WKO), van het nieuwe gemeentehuis was dus een onderdeel van het plan van aanpak.

De boeiende vraag is uiteraard: heeft het plan van aanpak ook gewerkt? Is er werkelijk projectmatig gewerkt? Zijn de beoogde doelen bereikt? Om dit vast te stellen heeft de RKC het projectmanagement getoetst aan een checklist met een aantal objectieve criteria:

- ☐ Zijn de doelen eenduidig (SMART) gedefinieerd?
- ☐ Is er een gedeelde, inspirerende visie?
- ☐ Wordt er van grof naar fijn gewerkt: eerst de hoofdlijnen dan de details?
- ☐ Is er een persoon die als opdrachtgever functioneert?
- ☐ Is het project gelegitimeerd door het hoogste management?
- ☐ Is er een consequente fasering van het project? (initiatief, definitief ontwerp, voorbereiding, realisatie, instandhouding)
- ☐ Is er doordacht hoe het project beheerst kan worden?
- ☐ Is er nagedacht over hoe om te gaan met de "spanning" ambtenaar-politicus in de projectorganisatie?
- ☐ Heeft de gemeente kennis van projectmanagement, onder meer blijkend uit een visie op het tweebazen-vraagstuk?
- ☐ Zijn de deelnemers van het project geselecteerd op basis van de bijdrage die zij kunnen leveren?
- ☐ Is er aandacht besteed aan teamvorming binnen de projectorganisatie: communicatie, respect voor de verschillende disciplines, tussentijdse evaluatie en leren van elkaar?
- ☐ Is er helder en eenduidig vastgesteld wat wel en niet tot het project behoort?

Een ideaal project:

- heeft een vastgesteld begin en einde
- is resultaat gericht
- is uniek
- is multidisciplinair
- is complex
- is onzeker
- is kostbaar
- is van belang voor alle betrokkenen
- levert intrinsieke motivatie op
- heeft één opdrachtgever

C. Toetsing van het projectmanagement aan de checklist levert het volgende resultaat op:

- De overall doelstelling is, op basis van een aantal uitgangspunten, als volgt globaal gedefinieerd: Het realiseren van nieuwe huisvesting voor het bestuur en het ambtelijk apparaat van de gemeente Texel.
- Er is een, althans formeel, gedeelde en inspirerende visie: “De gemeente Texel wil een voorbeeld zijn van duurzaamheid en zorgvuldig energieverbruik. Zij ambieert energieneutraal te zijn.”
- Het plan van aanpak voor de ontwikkeling van het gemeentehuis beoogt te werken van grof naar fijn.
- Er is niet 1 opdrachtgever die uiteindelijk knopen kan doorhakken en zorgt dat de goede dingen gebeuren.
- Het project is gelegitimeerd door het hoogste management, waarbij aangetekend moet worden dat er zowel ambtelijk als bestuurlijk steeds nieuwe actoren optraden.
- In het plan van aanpak is een duidelijke fasering aangebracht. Vanaf het moment dat op basis van voortschrijdend inzicht gekeken werd of een houtgestookte installatie per saldo niet beter en goedkoper zou zijn, werd de fasering onduidelijk en werd de aandacht gericht op de voor- en nadelen van verschillende vormen van energievoorziening.
- Totdat de discussie met Texel Energie (betreffende houtgestookte installatie etc.) de agenda domineerde werd het project adequaat beheerst.
- Er is geen gerichte aandacht besteed aan mogelijke spanningen tussen politici en ambtenaren in de projectorganisatie.
- De gemeente heeft beperkte kennis en ervaring met projectorganisatie. Er is geen matrixstructuur en het “twee bazen probleem” is niet geagendeerd.
- De deelnemers zijn benoemd op basis van hun (interne of externe) positie.
- Er is niet systematisch aandacht besteed aan teamvorming. De vergaderingen zijn nooit geëvalueerd.
- Er is niet eenduidig vastgesteld wat wel en niet tot het project behoorde. Daardoor kon de OSG ook deelnemer van het project worden. Overigens kun je ook hier spreken van voortschrijdend inzicht.

D. Weergave van de vier fasen van het project

Er zijn in het verloop van het project 4 fasen te onderkennen:

- Fase 1 dec. 2004 – augustus 2006
- Fase 2 mei 2007 – medio 2008
- Fase 3 medio 2008 – begin 2010
- Fase 4 maart 2010 – heden

1. Fase 1 dec. 2004 – augustus 2006

Het project Gemeentehuis, waarvan de WKO onderdeel vormt, is gestart in 2004. De definitieve versie van het Plan van Aanpak is van 17 december 2004. Hierin is een projectorganisatie vastgelegd waarin een stuurgroep verantwoordelijk voor communicatie en afstemming, een projectteam, bijgestaan door een klankbordgroep en een secretariaat verantwoordelijk voor sturing, coördinatie en ontwikkeling, met daaronder een drietal werkgroepen verantwoordelijk voor onderzoek en uitvoering.

De ABC-managementgroep is voor de 1e fase aangetrokken als extern projectmanager. Ook in de volgende fasen is zij aangetrokken als extern projectmanager.

Het Programma van eisen is op 10 mei 2005 door de raad vastgesteld. Hierin wordt uitgegaan van een lage temperatuur verwarmingssysteem in combinatie met vloerverwarming en bodemopslagsysteem. Het bestuur vond echter de Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) in het programma van eisen onvoldoende. Dit is later uitgewerkt in een WKO-installatie.

Hierbij werd nog niet gedacht aan de OSG als deelnemer. Voor de WKO is van meet af aan uitgegaan van een apart krediet, los van het krediet voor het gemeentehuis.

Uit verslag Ontwerpteam van 13 oktober 2005:

“Vanuit de gemeente is nog geen groen licht gegeven op de extra financiering die nodig is om de extra investering van de WKO-installatie.

Alberts & Van Huut geeft aan dat een energiezuinig gebouw en met de eisen die in het PvE zijn gesteld een gebouw niet zonder WKO-installatie kan.

5 oktober 2005 zijn er twee sessies geweest om de gebruiker uit te leggen wat de systeemkeuzes zijn van de installaties.

ABC heeft hierop een memo geschreven met nogmaals de uitleg van de installaties. Deze memo zal onder de gebruikers worden verspreid”.

Uit het Besluit B&W 18 oktober 2005 behandeld op 20 oktober 2005 in de Commissie Middelen, blijkt:

“Op het laatste moment hebben we geconstateerd dat de BTW niet toegerekend is aan de investering”.

[In raadsbesluit van 21- 01- 2008 staat ten aanzien van dit onderwerp Gem.-OSG/ WKO dat op de investering 95% compensabel is, voor het Gemeentehuis, niet voor de OSG]. In ditzelfde besluit van 18 oktober 2005 staat onder 3.b: “Aanvullend nog een antwoord op een eerder gehoorde vraag waarom de WKO- installatie niet in het krediet zit. We hebben immers bij de kadernota duurzaam als uitgangspunt gekozen. Adviseurs en architect gaan mede oordelen op welke wijze en type installatie. Vanuit Milieurendement verwacht men een besparing op de energiekosten van € 53.000 per jaar. Een WKO is voor de verwarming 7 maal efficiënter dan een conventionele opwekking, voor koeling is dat 5.5 keer. De wijzigingen zijn meegenomen in de begrotingsbrief 2006. Dus exclusief lagere lasten door WKO- Installatie”.

In de commissievergadering van 20 oktober 2005 is de raad akkoord gegaan met het realiseren van een WKO, echter zonder al een krediet beschikbaar te stellen. Daarop is het voorstel door het college teruggenomen om de mogelijkheid van realisatie door een derde partij te onderzoeken, waarbij de kosten via de exploitatie te verrekenen waren.

Mede door een bezuinigingstaakstelling wordt in 2006 een belangrijk onderdeel van de WKO, de luchtbehandelinginstallatie ingrijpend gewijzigd.

- Ter toelichting dient de volgende aan ons verstrekte informatie:
De koeling in de verblijfsruimten zou volgens het Programma van Eisen worden gerealiseerd met de luchtbehandeling.

Het voorstel om Thermische Betonkern Activering te realiseren houdt in dat de koeling via de slangen in de vloeren wordt gerealiseerd in plaats van met lucht.

Hiermee is de benodigde luchthoeveelheid lager waardoor een bezuiniging wordt gerealiseerd. Minder luchtkanalen, kleinere schachten, kleinere luchtbehandelingkasten en kleinere technische ruimte.

De koude werd traditioneel met behulp van een koelmachine opgewekt.

De koelmachine is komen te vervallen. Het water van de wko zal gebruikt worden voor de koeling met als resultaat een veel lager energieverbruik om de koude op te wekken. Dat geeft een besparing in de exploitatie.

- Uit advies B&W van 1 augustus 2006:

"Budget techniek:

Het budget voor de techniek bedraagt: € 2.414.735. De raming van de installatie zoals nu in de bijlage staat getekend bedraagt: € 1.881.856

De techniek is lager dan de raming daar er een installatie is bepaald zonder inblaaskantelen (nu luchttoevoer via roosters in de gevel). Dit geeft een vereenvoudiging in de aan te brengen luchtkanalen. Ook wordt er geen conventionele koeling aangebracht. De koeling wordt gerealiseerd via de energie van de WKO en de afdracht via de betonactivering. Hierdoor worden er bouwkundige kosten gemaakt die niet gerekend zijn tot deze installatie".

2. Fase 2 mei 2007 – medio 2008

De 2e fase start in 2007 met een overleg met het bouwteam nieuw-/verbouw OSG over realisatie van gezamenlijke energievoorziening. Vragen voor levering warmte en koude worden uitgezet bij Eneco, ETP (Grontmij), Nuon, HVC, Technisch bureau Metapart, Stichting Duurzaam Texel en bij Texel Energie.

In de vergadering van de Raad van 19 december 2007 wordt een motie aangenomen waarin het college opdracht krijgt om uit te zoeken of WKO voor gemeentehuis en OSG zichzelf terugverdient.

Bij raadsbesluit van 5 februari 2008 wordt een krediet vrijgemaakt van € 983.000 waarvan €380.000 voor aanpassingen binnen de OSG en €603.000 voor de installatie.

In 2008 wordt tevens getracht de WKO te realiseren in samenwerking tussen gemeente, Texel Energie en HVCenergie. Dit komt niet van de grond.

3. Fase 3 medio 2008 – begin 2010

De 3e fase omvat het onderzoek naar de mogelijkheden van een houtgestookte installatie in samenwerking met Texel Energie en Eneco. E.e.a. loopt van medio 2008 tot begin 2010.

4. Fase 4 maart 2010 – heden

De 4e fase omvat de periode van maart 2010 tot heden. In de stuurgroepvergadering van 11 maart 2010 wordt definitief gekozen voor realisatie van een WKO-installatie waarna de samenwerking met Texel Energie wordt beëindigd. Het mislukken van deze samenwerking wordt door betrokkenen als een teleurstelling ervaren.

Door P&C wordt op 29 oktober 2010 gesignaleerd dat de investeringsraming hoger is dan het beschikbare krediet. Op 18 november 2010 is de raad (fractievoorzitters) geïnformeerd over de verwachte overschrijding op het krediet.

Op 7 december 2010 brengt het college het advies voor extra krediet in routing naar raad.

Op 13 januari 2011 wordt dit raadsadvies aangehouden in de agendacommissie. Op 24 januari vindt dan overleg plaats met de raadsleden Kieft en Schuiringa. Conclusie is dat een second opinion nodig is voor herberekening van de zogenaamde COP waarde (maatstaf voor efficiency van de WKO-installatie). Herman de Groot zal second opinion verzorgen.

Op 19 mei wordt het rapport Herman de Groot besproken. In overleg met de raadsleden Kieft en Schuiringa besluit het college om het advies opnieuw in procedure te brengen. Het advies wordt deze keer wel geagendeerd voor de commissie- en de raadsvergadering.

Op 26 oktober 2011 stuurt raadslid Kieft een mail met vragen en opmerkingen over het raadsadvies “Extra krediet energievoorziening voor OSG en gemeentehuis, nummer 10-067”. Op 27 oktober antwoordt het college met een Raadsinformatiebrief (RIB).

1 november 2011: Het college trekt in de vergadering van de raadscommissie het advies terug en komt met voorstel waarin recht wordt gedaan aan initiatiefvoorstel.

Op 9 november 2011 volgt lancering van het initiatiefvoorstel van VVD, GL en CDA. Voorgesteld wordt om (1) de installatie “in de markt te zetten” om risico’s te beperken en (2) een rekenkameronderzoek in te stellen. Bespreking van dit voorstel wordt uitgesteld tot de commissievergadering van 7 december. Het college zal dan een presentatie geven.

Op 7 december 2011 wordt in de commissievergadering een presentatie gehouden door wethouder Kooiman en Guido Bakema (IF Technology). In de presentatie wordt ingegaan op de stand van zaken, de risico’s van een WKO-installatie, en de mogelijkheden voor uitbesteding aan de markt. Het college zegt toe op 11 januari 2012 te onderbouwen wat de risico’s zijn voor de gemeente bij uitvoering in eigen beheer, een presentatie te geven over de financiële aspecten (waaronder de terugverdientijd van de installatie) en met een RIB in te gaan op de resterende vragen.

Op 14 december 2011 besluit de raad unaniem om de rekenkamercommissie te vragen een onderzoek te doen.

Op 11 januari 2012 volgt een informele raadsvergadering waarin vragen over financiële aspecten worden beantwoord. Ook wordt aangegeven dat realisatie in eigen beheer sneller is dan realisatie door de markt. De discussie spitst zich vervolgens toe op het klimaat in het gemeentehuis. Er lijkt een kip-ei situatie te ontstaan. Het klimaat wordt niet beter zonder de WKO-installatie. Zonder duidelijkheid over hoe het klimaat te verbeteren wordt er geen besluit genomen over het extra krediet voor de WKO-installatie. Het college overweegt hoe de raad hierover te adviseren.

In de Planningscommissie van 14 februari 2012 is ten aanzien van het raadsadvies “20120306 06 011 Advies Extra krediet energievoorziening voor OSG en gemeentehuis” als volgt besloten:
 “WKO. Het stuk is op de agenda geplaatst, maar de Planningscommissie wil graag een nadere onderbouwing ontvangen over de reden waarom college niet kiest, en deze keuze ook niet aanbiedt, voor de 'markt-versie', die eerder in een initiatiefvoorstel is opgenomen.”]

In de RIB van 6 maart 2012 wordt Achtergrondinformatie verstrekt over het raadsadvies “Extra krediet energievoorziening voor OSG en gemeentehuis.”

E. Chronologie onderzoek WKO-project

Weergave activiteiten en bevindingen RKC

Op 10 januari 2012 hebben wij een eerste gesprek gehad met de contactpersoon van de gemeentelijke organisatie, de externe projectleider van ABC Management en de installatieadviseur van het project. Hierin is een grove schets gegeven van de fases van het proces en de daarbij betrokkenen. Tevens zijn afspraken gemaakt over de benodigde informatie voor ons onderzoek.

Op 11 januari 2012 is er een informele bijeenkomst van uw raad geweest betreffende de WKO waarin een technische presentatie werd gegeven door de heer P.J. Kuip, bouwkundige en een toelichting op de terugverdiëntijd door de heer P. Morée van de gemeente. Deze bijeenkomst werd bijgewoond door een van onze leden.

Op 20 januari 2012 vond een extra vergadering van de RKC plaats waarin is gestart met een analyse van het aangeleverde chronologische overzicht.

De kern daarvan luidt:

“Aanvankelijk wordt uitgegaan van een WKO-installatie uitsluitend voor het nieuwe gemeentehuis. In tweede instantie komt daar de OSG bij. In 2009 komt de houtgestookte variant in zicht en gaat Texel Energie een rol spelen. Zij stellen dat een houtgestookte variant beter en goedkoper is. Dat blijkt niet zo te zijn. De samenwerking met Texel Energie verloopt moeizaam. In de vierde fase wordt een start gemaakt met de realisatie van een WKO-installatie. Er dreigt een tekort van ruim 350.000 euro. De RKC krijgt opdracht het projectmanagement te analyseren en aan te geven wat er geleerd kan worden van dit project.”

Een groot deel van deze vergadering van de RKC is daarna besteed aan de toetsing van het (interne en externe)projectmanagement aan een aantal objectieve criteria volgens een door ons samengestelde checklist (zie bijlage 2).

In deze bespreking van de RKC zijn nog een aantal zaken geconstateerd. Er is in de aanloopfase van het WKO-project wel subsidie aangevraagd, maar door het verstrijken van de tijd en de in die tijd veranderde subsidiemogelijkheden kon er geen subsidie meer worden verkregen voor de WKO. De raad en Ben W zijn niet systematisch geïnformeerd. Er zijn wel veel gegevens vastgelegd maar er is te weinig geanticipeerd op de informatiebehoefte van de Raad en B&W. Goede wil was er wel, maar overzicht ontbrak. In algemene zin constateerden wij dat de onderlinge communicatie te wensen overliet, waarvan alle betrokken partijen veel last hebben ondervonden.

Op 1 februari 2012 hebben wij als RKC een eerste bespreking gehad over de WKO aan de hand van de inmiddels ontvangen documenten. Hierin bespraken wij onze eerste bevindingen op grond van de bestudeerde documentatie. Opvallende zaken die daarbij besproken zijn waren onder meer:

- De vele wisselingen in projectleiding en stuurgroep.
- Het onderzoek naar de mogelijkheden van een houtgestookte installatie heeft tot 1½ jaar vertraging geleid terwijl de communicatie rond dit breekpunt niet optimaal was.
- OSG ging er van uit dat er alleen maar een ‘stekker’ nodig was; maar er kwam voor €380.000 (van de gemeente) aan aanpassingen bij.
- Was koeling OSG niet voorzien (terwijl klimaatbeheersing er juist zo belangrijk wordt geacht)? Bovendien is het klimaat in beide gebouwen nog niet optimaal. Citaat uit de opmerkingen van de heer Kuip:
“In de OSG zijn de luchtkasten wél voorbereid. De WKO is daarop goed aan te sluiten en dan zijn verwarming en koeling in principe goed te regelen. Het enige is, omdat de school uit een oud en een nieuw gedeelte bestaat, dat aanvullend koeling op de vloer nodig is”.
- In de bezuinigingsronde lijken zaken te zijn geschrapt, zonder de gevolgen goed te overzien.
- De eerder door ons vastgestelde checklist met eisen waaraan een project moet voldoen lijken al tot bepaalde conclusies te leiden.
- Er wordt wel regelmatig aandacht besteed aan de (on)mogelijkheden om bedrijven in te schakelen, maar dit lijkt niet goed naar buiten toe gecommuniceerd te zijn. Overigens zijn de normale aanbestedingsprocedures gevolgd.
- Het plan van aanpak is te weinig SMART en actielijsten zijn niet consequent bewaakt.

Op 20 februari 2012 hebben wij een uitvoerige bespreking gehad met de contact-ambtenaar, toen nog de fungerende interne projectleider, aan de hand van een uitgebreide vragenlijst, gebaseerd op de door ons ontvangen schriftelijke informatie (Inmiddels is een nieuwe interne projectleider aangesteld). Aan de orde kwamen daarbij de volgende onderwerpen:

- Projectorganisatie
- Informatie Project Aan De Raad
- Stagnatie Project
- Budgetbewaking
- Stuurgroepverslagen
- Verslagen Bouwteam
- Effectstudie T.B.V. Aanvraag Vergunning Wko
- Samenwerking Gemeente – Texel Energie
- Programma Van Eisen
- Besluiten B&W En Raad
- Verslagen Ontwerp-Team

Op 5 maart 2012 volgde een gesprek met de heer H.J. Pennings, tot 1 april 2009 intern projectleider voor de gemeente. Ook dit gesprek ging aan de hand van voornoemde vragenlijst.

Op 22 maart zijn in een ingelaste vergadering de eerste concept-rapporten aan de orde gekomen en is uitvoerig ingegaan op de vraag of de onderzoeksvragen zoals deze in het initiatiefvoorstel “het project WKO als leermoment” waren geformuleerd, voldoende zijn beantwoord.

Op 27 maart hebben wij op gesproken met de heer B. de Graaf, directeur van Texel Energie. In dat gesprek geeft hij zijn visie op de gang van zaken rond het WKO-project, de houtgestookte installatie en de (on)mogelijkheden van TE als kleine organisatie die per definitie voor een dergelijk project moest steunen op deskundigheid van derden (In eerste instantie HVC als beoogd partner en later Eneco als adviseur). Daarna hebben wij op 13 april nog een gesprek gehad met de heer Kuip van Bouwservice bureau Kuip die als onafhankelijk deskundige in een eerder stadium de Raad een toelichting heeft gegeven op de (on)mogelijkheden van een WKO-installatie zoals beoogd voor gemeentehuis en OSG.

Hoewel de RKC zich primair heeft gericht op het projectmanagement vindt zij het relevant een aantal technische opmerkingen van de heer Kuip te vermelden:

“Verwarming kun je het beste op de vloer doen, en koeling het beste in het plafond (omdat warme lucht stijgt), maar door de grillige vormen van het gemeentehuis is die verhouding in elke ruimte anders. Centrale regeling is dan niet echt mogelijk. Vloerverwarming is een heel traag systeem, dat werkt met lage temperatuurverschillen. Dit geldt ook voor koeling. Om dat als een ‘olifant in een porseleinkast’ te combineren met ventilatiegaten is onbegrijpelijk.

De grote fout is eigenlijk dat hier niet gerekend is met koeling, terwijl dát eigenlijk maatgevend is voor de klimaatbeheersing.

Koeling levert wel een derde energieverlies. Met een luchtbehandelinginstallatie is gemiddeld 80% rendement voor deze kantoren mogelijk, en toepassing van WKO wordt dan makkelijker, omdat er dan maar 2 tot 3 graden verschil is met de buitentemperatuur. Er zijn nu wel convectors bijgezet, maar dat is niet voldoende om de temperatuurverschillen op te vangen.

In de OSG zijn de luchtkasten wél voorbereid, die het gemeentehuis eigenlijk ook had moeten hebben. De WKO is daarop goed aan te sluiten en dan zijn verwarming en koeling in principe goed te regelen. Het enige is, omdat de school uit een oud en een nieuw gedeelte bestaat, dat aanvullend koeling op de vloer nodig is. Dat zou nog €50.000 à €75.000 kosten. Voor de beleving aan de zonkant van het gebouw is het goed dat er ramen open gezet kunnen worden.

Eerst is uitgegaan van WKO. Daar zouden de installatie op voorbereid zijn. Ik was daar altijd positief over. Toen werd gesproken over een houtgestookte installatie, maar dan hanteer je een heel andere uitgangspunten. Dat werkt goed met hoge temperaturen, kleine radiatoren en eigenlijk niet met vloerverwarming. Daardoor ontstond veel onzekerheid.

Grote fout bij de gemeente is volgens mij dat ze nooit met koeling hebben gerekend. Hierdoor komen ze in hun berekening van de terugverdientijd nu op de lange periode van 28 jaar.

De weg om terug te gaan naar gewone CV-ketels is eigenlijk geblokkeerd.

Samengevat is dus een redelijke oplossing mogelijk met een wat kleinere WKO in combinatie met warmteterugwinning”.

Op 29 mei hebben wij een interview gehad met de heer Prins van Peter Prins Woerden BV die als installateur nauw betrokken is bij dit project. Hij gaf aan dat hij, naar zijn mening, de Raad uitgebreid heeft geïnformeerd over de mogelijke nadelige consequenties van de bezuiniging, maar uit de ons overhandigde stukken is daarvan niets gebleken.

Het laatste interview hebben wij gehad op 5 juni 2012 met de heer Timmer van ABC managementgroep die als extern projectmanager bij de bouw van het gemeentehuis heeft gefunctioneerd. Hij bevestigde onze conclusie dat na de pensionering van de heer Pennings de personele wisselingen in het gemeentelijk projectmanagement een goed verloop van het verdere proces afbreuk heeft gedaan.

In alle gesprekken is uitvoerig stilgestaan bij de ontstane vertraging als gevolg van het tussenschakelen van Texel Energie voor het project WKO en de door haar voorgestane houtgestookte installatie. Door de trage gemeentelijke besluitvorming in deze fase is een vertraging van 1 ½ jaar ontstaan.

F. Beantwoording vragen Raad.

De RKC kan goed uit de voeten met de 6 onderzoeksvragen uit het initiatiefvoorstel “het project WKO als leermoment”, in de raad van 14 december 2011 ingediend door de fracties van GroenLinks, VVD, D66, CDA en Texels Belang, en gesteund door de overige fracties.

Kernvraag is voor ons vraag 6: Wat kan geleerd worden als we kijken naar de aanpak en het verloop van project ‘WKO’? Wat kunnen wij leren van dit proces en benutten voor toekomstige projecten?

Vragen 1 t/m 5 beschouwt de RKC als onderliggend:

1. Is sprake geweest van een adequaat projectmanagement en adequate advisering (goede overlegstructuren, goede doelstelling, adequate verslaglegging van belangrijkste informatie, discussies, besluiten, overdracht van info naar opeenvolgende projectleiders, budgetbewaking, de rol van en de afspraken met externen waaronder ook het/de bouwmanagementbureau(s))?
 - a. *Tot het moment van de 10% bezuiniging werd het project adequaat beheerst. Bij deze bezuiniging zijn cruciale punten met betrekking tot koeling en klimaatbeheersing onvoldoende doordacht. Daarna volgde de discussie over de houtgestookte installatie, waardoor, in combinatie met de wisselende actoren in dit project, de grip op het geheel verloren ging en de samenhang uit het oog werd verloren. Ook de sterke focus op de budgetbewaking heeft hieraan bijgedragen.*
 - b. *De gemeente heeft beperkte kennis en ervaring met projectorganisatie. Er is geen matrixstructuur en het “twee bazen probleem” is niet geagendeerd.*
 - c. *In de overgelegde verslagen van stuur- en werkgroepen constateerden wij diverse hiaten in de tijdsvolgorde van de verslagen. Voorts vond niet in alle gevallen vaststelling plaats van verslagen van vorige vergaderingen.*
 - d. *Er is niet eenduidig vastgesteld wat wel en niet tot het project behoorde.*
2. Wat is het oordeel over de overdracht van informatie naar B&W en naar Raad?

Deze was in principe voldoende en tot 2009 prima met betrekking tot de budgetinformatie. Hier kwam verandering in met de discussie over de voortgang van de WKO en het combineren daarvan met de OSG.

De Raadsinformatiebrieven (RIB's) in hun huidige vorm geven vooral antwoorden op door de Raad gestelde vragen, maar blijkbaar worden niet alle vragen naar tevredenheid beantwoord. De RKC ziet de RIB's als belangrijke bronnen van informatieoverdracht, mits deze inspelen en zijn afgestemd op de behoefte van de Raad ten behoeve van haar controlerende functie. Vraag is vooral of de raad wel voldoende is geïnformeerd toen voor TE werd gekozen, en hoe dat zat in de crisisfase, toen deze samenwerking niet bleek te werken.
3. Hoe beoordeelt u de controll-functie binnen de gemeente in relatie tot dit project?

Er was niet echt één persoon die overzicht had om knopen door te kunnen hakken. De controll-functie binnen de gemeente was onvoldoende aanwezig en men heeft dit niet onderkend.

De keus voor WKO is ontstaan uit het streven naar duurzaamheid en op aangeven van de architect en is daarna omarmd door de politiek, dat geldt ook m.b.t. de extra € 380.000 voor de OSG, nadat de OSG ook bij dit project werd betrokken.
4. Had eigenlijk een open aanbestedingsprocedure moeten worden gevolgd? En loopt de gemeente nog risico's indien bijvoorbeeld een ontevreden marktpartij alsnog naar de rechter gaat om de procedure aan te vechten?

De €450.000 voor de leidingen zijn toegekend op basis van een drietal gevraagde offertes. Daarnaast is intern bekend dat TE een claim heeft gelegd van € 58.950,00 wegens ontwikkelingskosten. Overigens is ons niet gebleken dat er gesproken kan worden van ontevreden marktpartijen. Voor het gemeentehuis is de normale aanbestedingsprocedure gevolgd.
5. Was het een verantwoorde keuze om als gemeente een investeringsproces als dit zelf te willen ontwikkelen en uitvoeren, gezien de beschikbare ambtelijke expertise, de noodzaak om externe adviseurs ook te kunnen controleren?

- a. *Er zijn veel wisselingen van belangrijke actoren geweest, zonder echt duidelijke leiding. In de organisatie waren geen maatregelen getroffen om de nodige expertise in huis te halen om voldoende tegenwicht te kunnen bieden aan externe adviseurs.*
- b. *Zo'n project is een eenmalig iets. Men is niet gewend meer verantwoordelijkheid te krijgen voor een project. Het blijkt dat de gemeente geen doordachte filosofie heeft met betrekking tot het uitbesteden c.q. in eigen beheer uitvoeren van complexe projecten.*

G. Wat kan er geleerd worden met het oog op nieuwe complexe projecten?

De start van het project is veelbelovend. Er komt een nieuw gemeentehuis op een fraaie plek op een mooi eiland. De energievoorziening is een geïntegreerd onderdeel van het totale plan van aanpak voor de ontwikkeling van het gemeentehuis. Toch zitten alle betrokkenen anno 2012 met een kater. Het project is gestagneerd en er is een fors tekort. Hoe kan dat? Een van de door de RKC geïnterviewden zei het als volgt:

“Denk als er, nadat er al besluitvorming had plaatsgevonden, geen bemoeienis van het bestuur was geweest door TE bij het project te betrekken, er bij de oplevering van het gemeentehuis een WKO aanwezig was geweest. Het betrekken van TE werd door iedereen omarmd. Er zijn ook duidelijke aanwijzingen dat het project is gestagneerd doordat er te weinig aandacht is besteed aan de gedragsaspecten van het project: de teamvorming kwam niet op gang, er vond te weinig kruisbestuiving plaats en het project was een komen en gaan van deelnemers”. Deze indruk is ook in andere gesprekken bevestigd.

De belangrijkste lessen die verder geleerd kunnen worden zijn:

1. Het projectmanagement is voor verbetering vatbaar, zie de checklist, en vormt een van de factoren in het stagneren van het project. Er is onvoldoende onderkend of er wel voldoende knowhow in huis was om een dergelijk complex geheel tot een goed einde te brengen en/of voldoende tegenspel te kunnen bieden aan de externe adviseurs.
2. Zorg dat er één persoon tijdens het gehele project als opdrachtgever functioneert. Een opdrachtgever met inzicht, ervaring en leiderschapskwaliteiten had de discussie TE/WKO/Houtgestookte installatie tot een goed einde kunnen brengen en de gemeente kunnen behoeden voor een langlopend avontuur. De periode waarin samen met TE de mogelijkheden van al dan niet een houtgestookte WKO werden onderzocht heeft namelijk een grote invloed gehad op de voortgang van een belangrijk en complex project. De les is dan: zorg dat iemand de rol van “advocaat van de duivel” speelt.
3. Binnen het HRM-beleid dient aandacht besteed te worden aan projectorganisatie. Aspecten zijn: training projectmatig werken, zorgen dat begrippen m.b.t. projectmatig werken eenduidig beschreven worden, spelregels ontwikkelen met betrekking tot het twee-bazen-vraagstuk.
4. Maak gebruik van de principes van double-loop learning. Er worden bij dit concept twee manieren van leren onderscheiden. Bij single-loop learning is men gericht op de status quo: er is een probleem dat zo snel mogelijk moet worden opgelost. Deze vorm van leren komt het meeste voor. Bij double-loop learning is er sprake van een complex vraagstuk waarbij ook onderliggende waarden en veronderstellingen ter discussie worden gesteld. Er is sprake van vernieuwend leren. Double loop learning toegepast op Texel: waarom wil Texel een voorloper zijn op het terrein van energiebesparing? Welke waarden en principes zitten hier achter?
5. Besteed systematisch aandacht aan communicatie en de informatiebehoeften van vragende partijen. Maak daarbij gebruik van verschillende methoden: schriftelijk, mondeling, internet, workshops enz. Besef dat iedere doelgroep, (B&W, medewerkers, raad) eigen communicatiebehoeften heeft. Draag zorg voor een centrale documentatie van alle belangrijke documenten, verslagen van stuur- en werkgroepen en van bouwvergaderingen, zodanig dat de volledigheid en betrouwbaarheid daarvan altijd kan worden vastgesteld.
6. Er zal regelmatig moeten worden geëvalueerd door de verschillende stuur-, en werkgroepen, met terugkoppeling naar hun taak- en doelstellingen.
7. Men had, met het vele aangeboden vergelijkingsmateriaal van verschillende partijen, (waarden PPW, kostenberekeningen, cijfers van TE en Eneco) waarschijnlijk veel meer voordeel kunnen behalen dan nu is gebeurd.

Initiatiefvoorstel



“Het project WKO als leermoment.”

Toelichting

Op 1 november is in commissieverband gesproken over het agendapunt ‘Extra krediet energievoorziening voor OSG en gemeentehuis’. Los van de noodzaak dat het probleem rond de energievoorziening van de OSG en het gemeentehuis nog opgelost moet worden, zijn wij van mening dat we ook moeten durven *leren* van deze casus, als gehele gemeentelijke organisatie (raad, college, ambtelijke organisatie).

Wat ging er mis -of had beter gekund- en hoe kunnen we in de toekomst zorgen dat projecten beter verlopen?

Ons voorstel

De raad van Texel vraagt de Rekenkamercommissie om het projectverloop ‘WKO’ vanaf de allereerste dag, te analyseren. Vragen die daarbij in elk geval gesteld en beantwoord moeten worden zijn:

1. Is sprake geweest van een adequaat projectmanagement en adequate advisering (goede overlegstructuren, goede doelstelling, adequate verslaglegging van belangrijkste informatie, discussies, besluiten, overdracht van info naar opeenvolgende projectleiders, budgetbewaking, de rol van en de afspraken met externen waaronder ook het/de bouwmanagementbureau(s))?
2. Wat is het oordeel over de overdracht van informatie naar b & w en naar Raad?
3. Hoe beoordeelt u de controlfunctie binnen de gemeente in relatie tot dit project?
4. Had eigenlijk een open aanbestedingsprocedure moeten worden gevolgd? En loopt de gemeente nog risico's indien bijvoorbeeld een ontevreden marktpartij alsnog naar de rechter gaat om de procedure aan te vechten?
5. Was het een verantwoorde keuze om als gemeente een investeringsproces als dit zelf te willen ontwikkelen en uitvoeren, gezien de beschikbare ambtelijke expertise, de noodzaak om externe adviseurs ook te kunnen te controleren?
6. Wat kan geleerd worden als we kijken naar de *aanpak* en het *verloop* van project ‘WKO’? Wat kunnen wij leren van dit proces en benutten voor toekomstige projecten?

Op 7 december hebben een 10-tal raadsleden overleg gehad met de leden van de Rekenkamercommissie (Rkc) over dit onderzoeksvoorstel. De Rkc heeft daarbij aangegeven het onderzoek te willen en kunnen doen, al hebben zij eveneens aangegeven dat zij op dit moment nog niet kunnen inschatten of zij dat geheel zelf kunnen doen.

De definitieve onderzoeksvragen, en de onderzoeksopdracht, zullen worden geformuleerd tijdens een tweede gesprek met de leden van de Rkc en raadsleden.

Besluit

de Rekenkamercommissie te vragen of zij een onderzoek, conform hetgeen beschreven onder ‘ons voorstel’, willen starten.

Texel, 14 december 2011

De fracties van GroenLinks, de VVD, D66, het CDA en Texels Belang

Checklist projectmanagement

Een project is een uniek complex van werkzaamheden dat is gericht op een vooraf met elkaar overeengekomen uniek resultaat dat met beperkte middelen moet worden gerealiseerd.

- ☐ Zijn de doelen eenduidig (Smart) gedefinieerd?
- ☐ Is vastgesteld welke deelproblemen niet tot het project behoren?
- ☐ Wordt er van grof naar fijn gewerkt? Eerst hoofdlijnen, dan details.
- ☐ Is er een gedeelde inspirerende visie?
- ☐ Is het project gelegitimeerd door het hoogste management?
- ☐ Is er een (1) opdrachtgever?
- ☐ Is er een matrixorganisatie
- ☐ Zijn de deelnemers van het project geselecteerd op basis van de bijdrage die zij kunnen leveren?
- ☐ Is er een beleid met betrekking tot het 2-bazen probleem?
- ☐ Is doordacht hoe het project beheerst (geld, mensen, middelen, informatie, ICT, enz.) kan worden?
- ☐ Is er aandacht besteed aan teamvorming?
- ☐ Is er voor gezorgd dat er een schakering aan (zowel inhoudelijk als procesmatig) kwaliteiten is?

Een ideaal project:

- heeft een vastgesteld begin en einde
- is resultaatgericht
- is uniek
- is multidisciplinair
- is complex
- is onzeker
- is kostbaar
- is van belang voor alle betrokkenen
- levert intrinsieke motivatie op
- heeft één opdrachtgever

Literatuur: 50 checklisten voor project- en programmamanagement, Kor en Wijnen, Kluwer

