

Project Markt 10 gemeente Zoetermeer



Evaluatierapport

datum: 11 april 2022
Status: definitief, versie 3.0
Opstellers: Jeroen Brinkman en Werner Plekkenpol

Managementsamenvatting

Evaluatie project Markt 10

Aanleiding (H1)

In januari 2018 heeft de gemeenteraad van Zoetermeer besloten Markt 10 en omgeving te herontwikkelen tot een prettig woon- en verblijfsgebied, als schakel tussen het Stadshart en de Dorpsstraat.

Het projectteam van de gemeente heeft de plannen in de afgelopen jaren uitgewerkt. Eind 2020 is de aanbesteding gestart en zijn de contracten voor de realisatie van de woontorens, de parkeergarage en de openbare ruimte eind 2020 in één aanbesteding op de markt gezet. Medio 2021 bleken de aanbiedingen voor de ondergrondse parkeergarage beduidend hoger te liggen dan de eigen raming. Besloten is om de aanbesteding van Markt 10 te beëindigen en de procesgang te laten evalueren. De gemeente Zoetermeer heeft AT Osborne opdracht gegeven om deze evaluatie uit te voeren.

Doelstelling van de evaluatie (H2)

De gemeente Zoetermeer wenst met deze evaluatie twee hoofdvragen beantwoord te krijgen:

- Deel A Terugkijkend: Welke lessen kunnen/moeten worden geleerd uit de procesgang rondom het project?
- Deel B Vooruitkijkend: Aan welke knoppen moet/kan de gemeente Zoetermeer draaien om het project Markt 10 te laten slagen?

Aanpak (H3)

Onze onderzoeksopzet voor deze evaluatie heeft in hoofdzaak bestaan uit het uitvoeren van documentstudie en afnemen van interviews met betrokkenen.

Conclusies en aanbevelingen (H6)

Wij concluderen dat het project Markt 10 een te grote en complexe opgave is gebleken voor (het projectteam van) de gemeente Zoetermeer. Dit komt enerzijds door het hoge ambitieniveau en de gemeentelijke kaders, en anderszijds door de wijze waarop de (project)organisatie van de gemeente Zoetermeer de opgave heeft aangepakt. Op bepalende momenten heeft het geschort aan goede projectgovernance, adequate projectbeheersing, het goed zicht hebben en houden op de financiële prognoses van het project en op reflectie op eigen handelen. Ook heeft de wijze waarop de gekozen contract- en aanbestedingsvorm is uitgewerkt in (o.a. in relatie tot de eigen kostenraming) invloed gehad op de uitkomst van de aanbesteding. De keuze van de gemeente om een eigen openbare parkeergarage te willen realiseren heeft de contracteringswijze gecompliceerd. Het is een combinatie van factoren geweest in de ontwerpfase, de voorbereiding van de aanbesteding en in tijdens de aanbesteding (inschrijvings- en mededingingsfase) zelf, die hebben geleid tot een niet-vergunbare opdracht voor de realisatie van Markt 10.

Ook concluderen wij dat er nog realistische kansen zijn om het project Markt 10 een goed vervolg te geven. Hiervoor moet het project opnieuw worden geïnitieerd en ingericht worden. Hiervoor doen we op hoofdlijnen de volgende aanbevelingen:

1. Voer een haalbaarheidsonderzoek uit
2. Werk een projectopdracht en een projectplan uit
3. Implementeer projectbeheersing passend bij een complexe opgave
4. Werken een passende contractering- en aanbestedingsfilosofie uit

In ons rapport geven we op onderdelen nadere invulling aan onze conclusies en aanbevelingen. Wij vertrouwen erop dat met de juiste opvolging van onze aanbevelingen het project Markt 10 succesvol in de markt gezet kan worden, en wordt gerealiseerd. De gemeente Zoetermeer krijgt hiermee haar ‘landmark’ in het stadshart.

Managementsamenvatting

Evaluatie project Markt 10

Deel A: Terugkijkend op het proces Markt 10 (H4)

Voor dit deel van ons onderzoek hebben we informatie uit circa 150 documenten chronologisch gerangschikt. Hieruit is een beeld verkregen over de procesgang over de periode 2018-2021. Per jaar laat het proces zich grofweg als volgt beschrijven:

Jaar	Activiteiten
2018	Besluit over Markt 10 en eerste initiërende activiteiten
2019	Formuleren projectopdracht, globale marktverkenning, vaststellen Nota van Uitgangspunten en verkenning contractteringsstrategie
2020	Uitwerken ontwerpen, opstellen kostenramingen en GREX, opstellen aan aanbestedingsdossier en start selectiefase
2021	Inschrijvingsfase, mededingingsfase en beëindiging van de aanbesteding

Voor het beantwoorden van de vraag wat goed is gegaan, wat achteraf beter had gekund of beter had moeten, is gebruik gemaakt van het IPAT®-model. Bevindingen, meningen en feiten ten aanzien van acht thema's zijn met behulp van dit model gestructureerd en geanalyseerd.

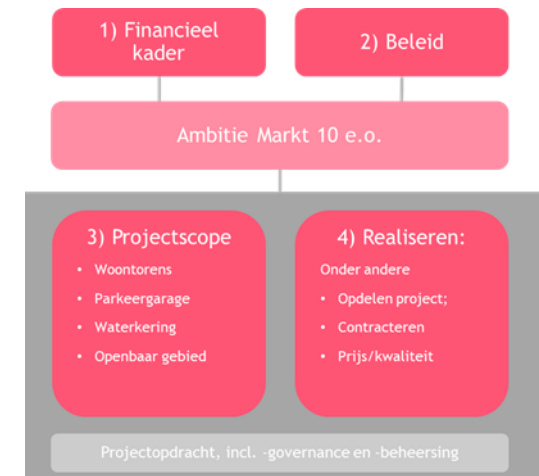
Wij hebben kunnen vaststellen dat meerdere oorzaken ten grondslag liggen aan de niet-vergunbare inschrijvingen voor de parkeergarage. Het betreft een combinatie van tenminste tien oorzaken uit de ontwerpfase, de voorbereidingsfase van de aanbesteding, de inschrijvingsfase en de mededingingsfase.

Deel B: Vooruitkijkend voor kansrijk vervolg (H5)

Door AT Osborne is onderzocht welke opties er zijn om een vervolg te geven aan het project Markt 10. De volgende vier opties zijn onderscheiden, die nader zijn uitgewerkt:

1. Bijstellen financieel kader
2. Bijstellen/afwijken van beleid
3. Aanpassen projectscope
4. Realiseren projectscope

De uiteindelijke keuze voor het vervolg van Markt 10 kan van één van deze opties, maar ook een combinatie van (delen van) deze vier opties. Nader onderzoek van de gemeente en nadere uitwerking van de opties zal moeten uitwijzen welke (combinatie van) optie(s) het meest kansrijk wordt geacht. Wij achten AT een vervolg van Markt 10 kansrijk.



Evaluatie Markt 10



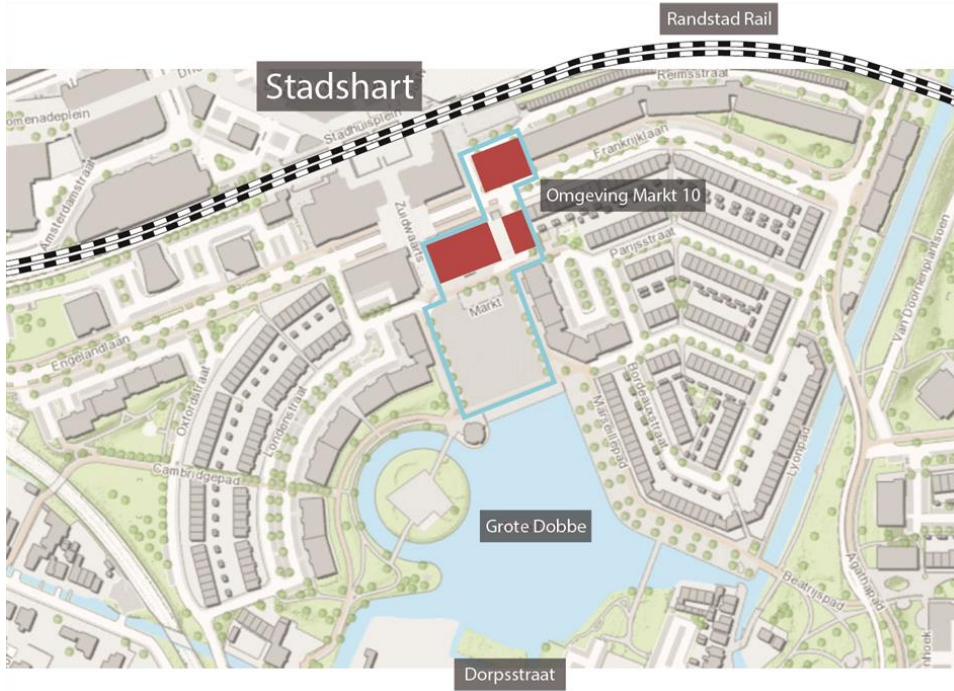
Inhoudsopgave

	pagina:
Managementsamenvatting	2
1. Introductie Markt 10	6
2. Doelstelling van evaluatie Markt 10	7
3. Onze onderzoeksopzet	8
4. Deel A: terugkijken op het proces Markt 10	10
■ Beantwoording onderzoeks- en deelvragen	
5. Deel B: vooruitkijken naar kansrijk vervolg	30
■ Beantwoording onderzoeks- en deelvragen	
6. Conclusies en aanbevelingen	39
 <u>Bijlagen:</u>	
1. Overzicht gesprekken	46
2. Overzicht van relevante documenten	47
3. Overzicht inzet medewerkers	48
4. Financiële processen en prognose eindstand	49



H1 Introductie

Project Markt 10



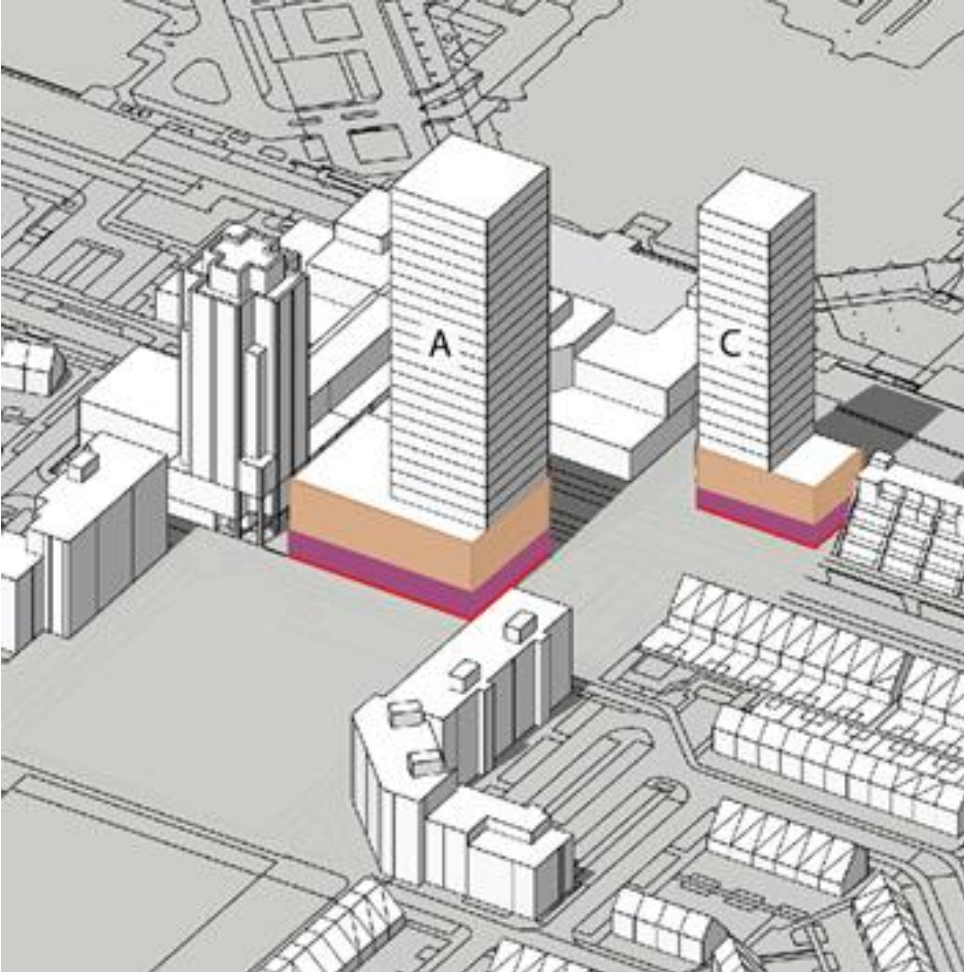
In januari 2018 heeft de gemeenteraad van Zoetermeer besloten om een deel van het Stadhuis (Markt 10) te slopen en te herontwikkelen tot woningen gecombineerd met voorzieningen.

Het is de ambitie van de gemeente om met de herontwikkeling van Markt 10 en omgeving en met de herinrichting van het Centraal Park (Dobbegebied) een prettig woon- en verblijfsgebied te ontwikkelen, als schakel tussen het Stadshart en de Dorpsstraat. Hiervoor worden aantrekkelijke woningen toegevoegd in markante gebouwen. De openbare ruimte rondom de nieuwe gebouwen wordt zorgvuldig en met een groene uitstaling ingericht, zodat er een prettig verblijfsgebied ontstaat. Dat betekent ook dat het parkeren zo veel mogelijk uit het zicht gebeurt. Ten behoeve van het auto- en fietsparkeren is een ondergrondse parkeergarage onder de Markt voorzien. Deze ontwikkeling sluit aan bij de ambities voor de Markt als plein met hoge verblijfskwaliteit, groen en ruimte voor evenementen.

Het projectteam van de gemeente heeft de plannen in de afgelopen jaren uitgewerkt en de contracten voor de realisatie van de woontorens, de parkeergarage en de openbare ruimte eind 2020 in één aanbesteding op de markt gezet. Deze aanbesteding heeft geleid tot zes gegadigden en uiteindelijk drie inschrijvers. De inschrijvingen voor de parkeergarage waren allemaal beduidend hoger dan de eigen raming. Gesprekken met de inschrijvers, in de mededingingsfase, hebben vervolgens wel geleid tot lagere inschrijvingen voor de parkeergarage, echter nog steeds boven de eigen raming van de gemeente. De inschrijvingen zijn in samenspraak met de advocaat als niet-aanvaardbaar beoordeeld. De mededingingsfase is daarna met een brief formeel beëindigd.

De gemeente Zoetermeer wenst het project Markt te evalueren en heeft AT Osborne opdracht gegeven om deze evaluatie uit te voeren.

H2 Doelstelling van evaluatie Markt 10



Doelstelling van de evaluatie

De gemeente Zoetermeer wenst met deze evaluatie twee hoofdvragen beantwoord te krijgen:

- 1) Welke lessen kunnen/moeten worden geleerd uit de procesgang rondom het project?
- 2) Aan welke knoppen moet/kan de gemeente Zoetermeer draaien om het project Markt 10 te laten slagen?

Met andere woorden, de gemeente wenst terug te kijken en wenst ook handvatten aangereikt te krijgen om dit project, maar ook andere toekomstige projecten succesvol te laten verlopen. De uitkomst van de evaluatie moet bijdragen aan de met de raad gewenste reflectie over het doorlopen proces en hoe het vervolgproces er uit zal kunnen zien en welke randvoorwaarden en aandachtspunten daarbij gelden.

H3 Onze onderzoeksofzet

Gehanteerd stappenplan

Onze onderzoeksofzet voor deze evaluatie heeft bestaan uit het uitvoeren van de volgende stappen. Deze zijn deels parallel aan elkaar uitgevoerd.

- Stap 1: Starten en finetunen van de opdracht met opdrachtgever
- Stap 2: Afnemen van eerste reeks gesprekken (zie bijlage 1)
- Analyseren van relevante documentatie (zie bijlage 2)
- Stap 3: Terugkoppeling van eerste bevindingen voor enkele leden van gemeenteraad
- Stap 4: Nader analyseren van relevante documentatie
- Afnemen van tweede reeks gesprekken (zie bijlage 1)
- Afronden van feitenreconstructie
- Analyseren, oordeelvorming opstellen conceptrapportage
- Stap 5: Opstellen en bespreken conceptrapportage met opdrachtgever
- Stap 6: Afronden en opleveren definitieve rapportage



H3 Onze onderzoeksoopzet

Gehanteerd afkortingen

Het projectteam Markt 10 heeft in de periode 2018 tot en met eind 2021 diverse adviezen ingekocht. De hiervoor aangetrokken partijen worden op verzoek van de gemeente Zoetermeer niet bij naam genoemd maar aangeduid middels een codering. De koppeling tussen de gehanteerde codering en de betreffende organisatie is bij de gemeente bekend.

De volgende codering is in ons onderzoek toegepast:

Advocatenkantoor	AK1
Adviesbureau	AB1, AB2 en AB3
Bouwkostenbureau	BK1 en BK2
Ingenieursbureau	IB1 en IB2
Inschrijvers	IN1, IN2, IN3 en IN4

H4 Deel A: Terugkijken op het proces Markt 10



H4 Deel A: Terugkijken op het proces Markt 10

In dit deel A geven we antwoord op de eerste hoofdvraag van de gemeente Zoetermeer:

Welke lessen kunnen/moeten worden geleerd uit de procesgang rondom het project?

Hierbij gaan wij in de op de volgende deelvragen:

1. Hoe is het proces precies verlopen?
2. Wat is goed gegaan en wat had achteraf gezien anders gekund of gemoeten?
3. Wat is de verklaring dat gemeente Zoetermeer met niet-vergunbare inschrijvingen geconfronteerd is?

H4 Deel A: Terugkijken op het proces Markt 10

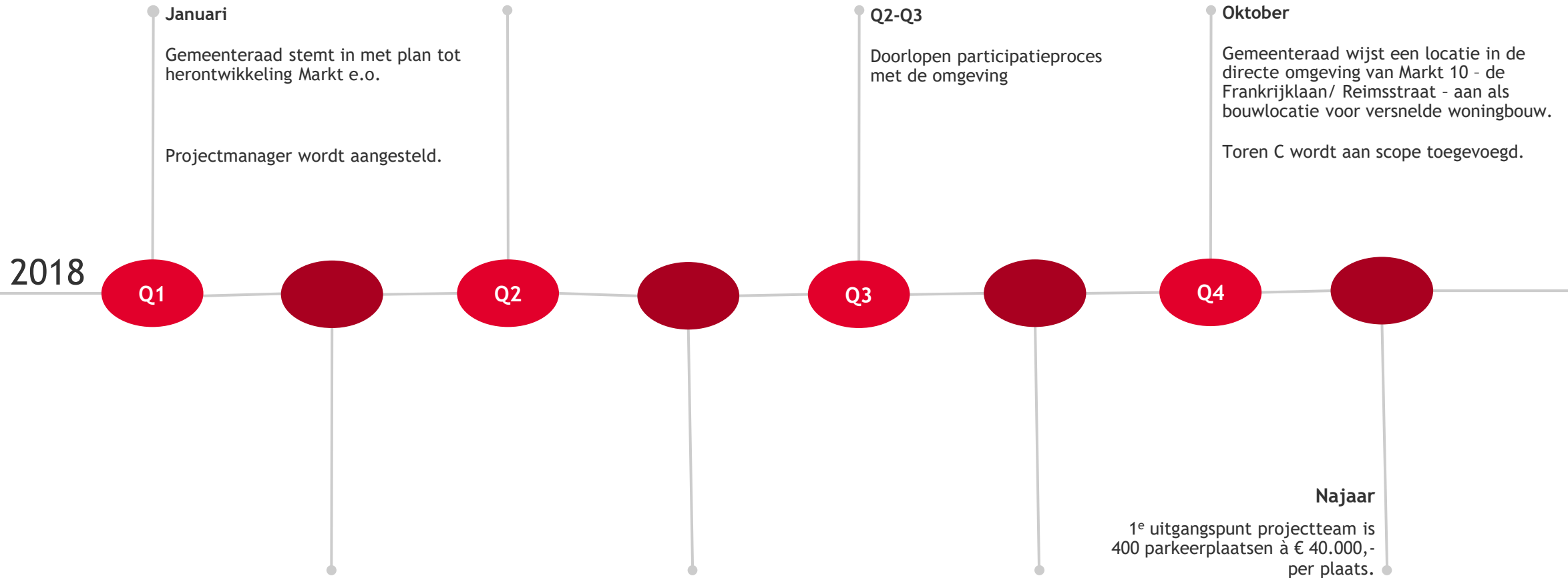
Vraag 1: Hoe is het proces precies verlopen?

Om hierop antwoord te kunnen geven, hebben we circa 150 relevante documenten doorgenomen. Het betreft onder andere de volgende documenten: projectopdracht, voortgangsrapportages, interne notities, raadsbesluiten, haalbaarheidsstudies, kostenramingen, second en third opinion raming parkeergarage, adviesnotities, aanbestedingsdossier, inschrijvingsdocumenten en de beoordelingen daarvan (zie bijlage 2).

- Relevante informatie uit deze documenten is door ons chronologisch gerangschikt en heeft geleid tot een (zo compleet mogelijk) feitenrelaas. Uit dit feitenrelaas zijn per jaar de belangrijkste momenten/activiteiten in onderstaande tijdlijn gezet.
- Op de volgende pagina's hebben we de belangrijkste momenten per jaar in een tijdlijn verwerkt.

Jaar	
2018	Eerste initiërende activiteiten in het kader van project Markt 10
2019	Formuleren projectopdracht, globale marktverkenning, vaststellen Nota van Uitgangspunten en verkenning contractteringsstrategie
2020	Uitwerken ontwerpen, opstellen kostenramingen en GREX, opstellen aan aanbestedingsdossier en start selectiefase
2021	Inschrijvingsfase, mededingingsfase en beëindiging van de aanbesteding

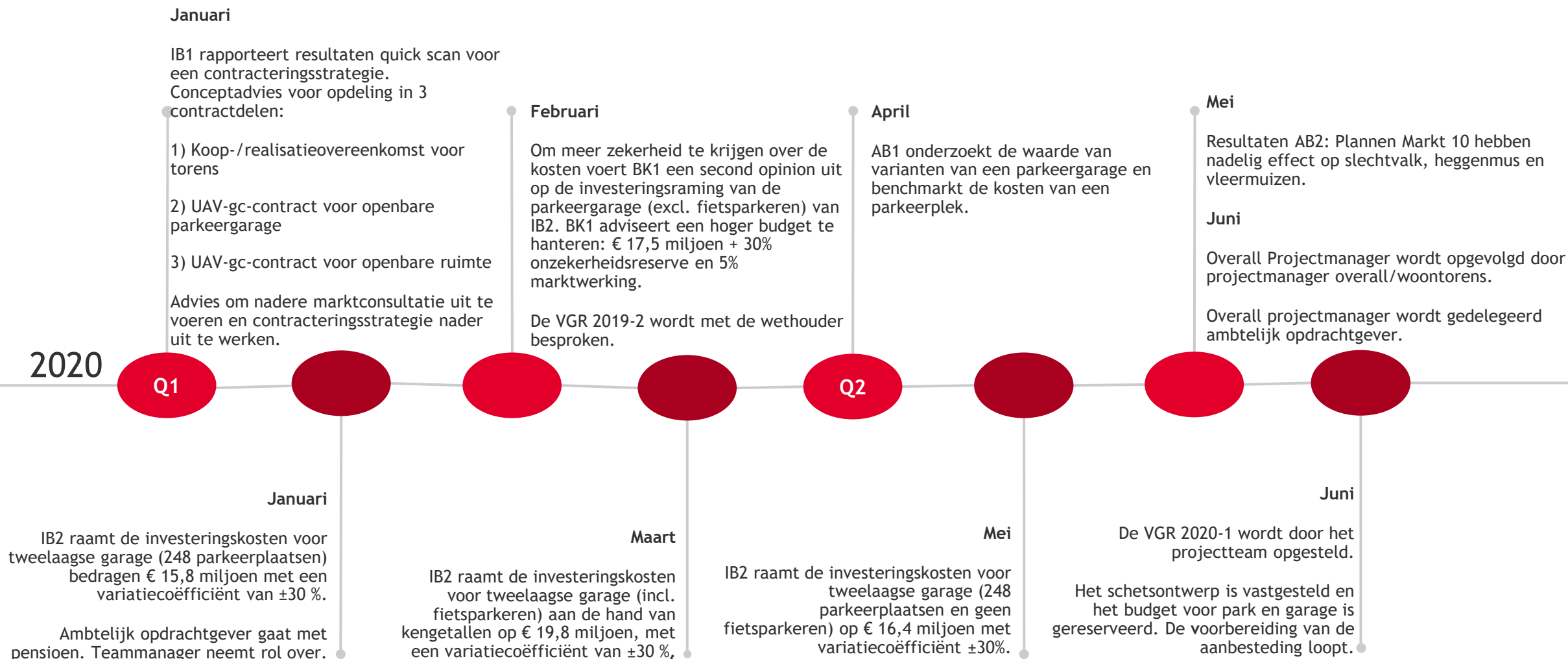
H4.1 Tijdlijn procesgang Markt



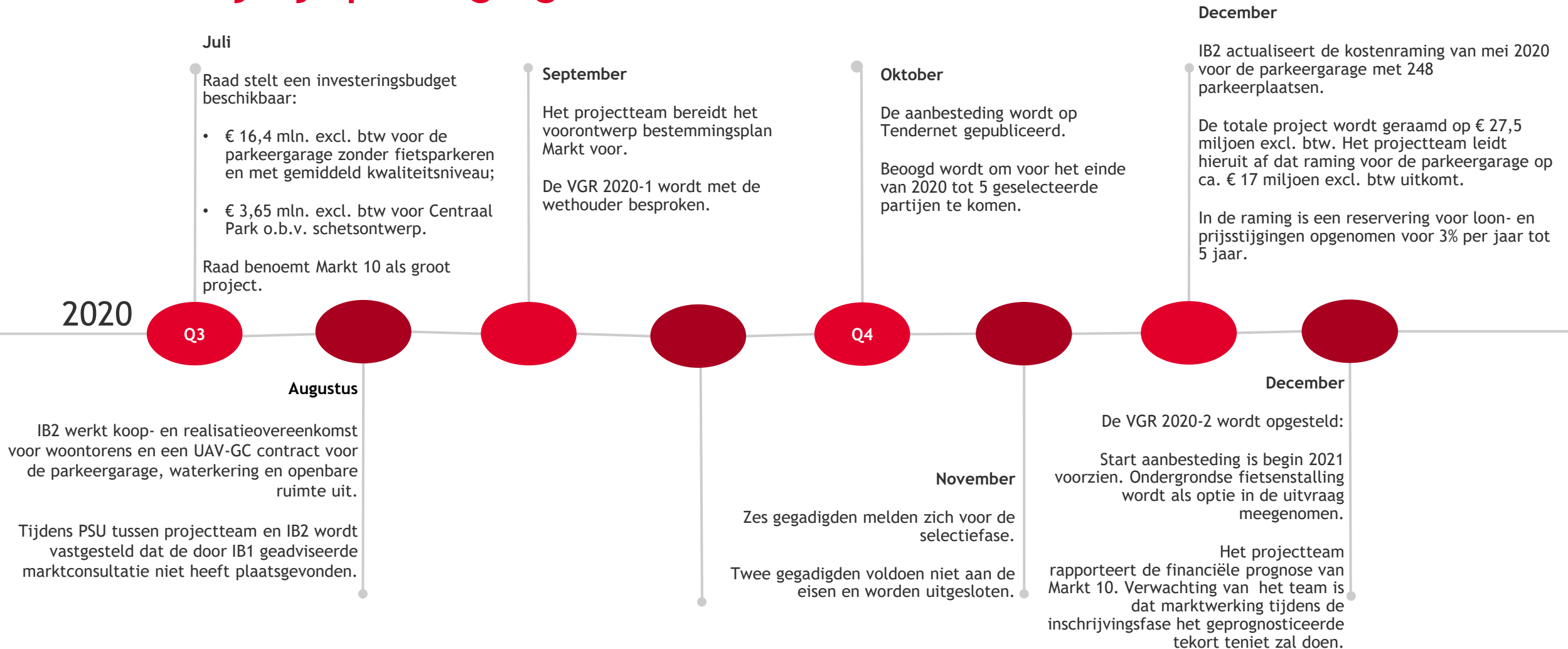
H4.1 Tijdlijn procesgang Markt



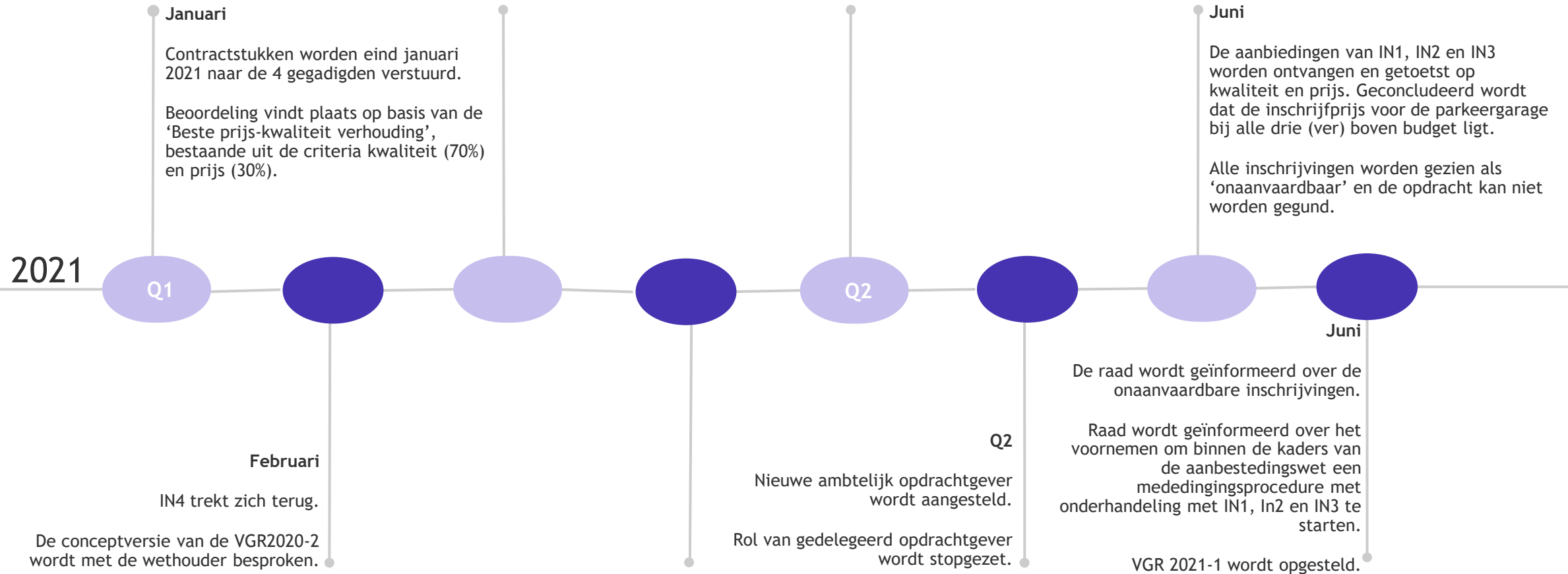
H4.1 Tijdlijn procesgang Markt



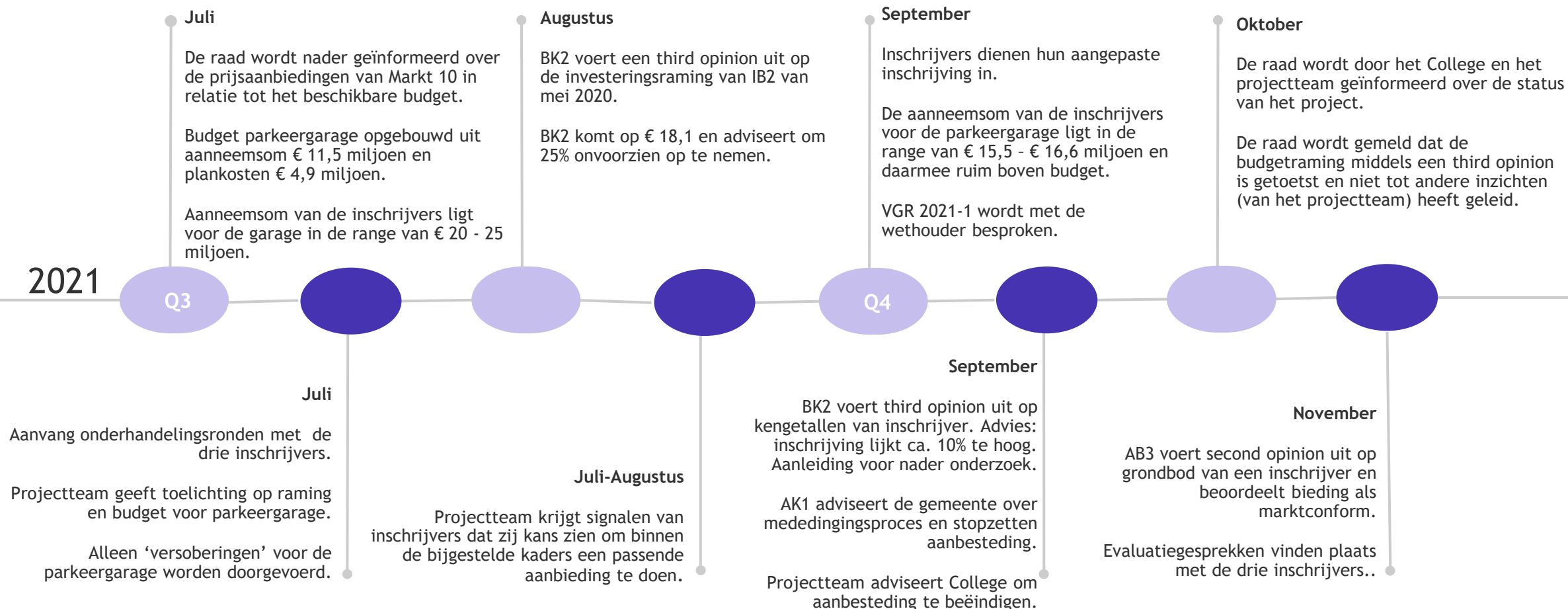
H4.1 Tijdlijn procesgang Markt



H4.1 Tijdlijn procesgang Markt



H4.1 Tijdlijn procesgang Markt



H4.2 Deel A: Terugkijken op het proces Markt 10

Vraag 2: Wat is goed gegaan en wat had achteraf gezien anders gekund of gemoeten?

Antwoord AT Osborne:

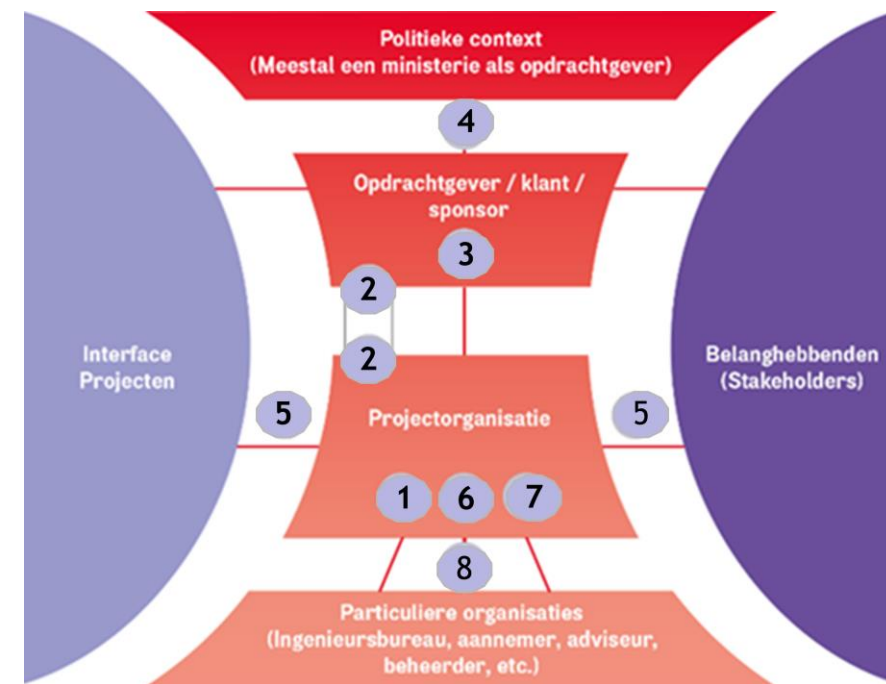
Voor het beantwoorden van deze vraag hebben we ons met name gebaseerd op de 'inkleuring' van het feitenrelaas. De context van het project in haar omgeving en de situatie waarin het projectteam moest opereren is immers van belang voor het doorlopen proces en de duiding daarvan. Deze 'inkleuring' hebben we kunnen doen door de vele gehouden interviews (zie bijlage 1).

De inkleuring hebben we gestructureerd aan hand van het model IPAT®: een integraal projectmanagement assessment tool voor het reviewen van complexe projecten. Het model legt relaties tussen een achttal thema's, waardoor tot een zo volledig mogelijk samenhangend overallbeeld van het project en zijn organisatie wordt gekomen. Op basis van deze thema's hebben we onze bevindingen van het project gestructureerd. De thema's zijn:

1. Management en organisatie
2. Projectbeheersing
3. Doel, scope, budget en financiering
4. Politiek bestuurlijke context
5. Stakeholder betrokkenheid en communicatie
6. Grondverwerving en vergunningen
7. Technologie en veiligheid
8. Aanbesteden en contractmanagement

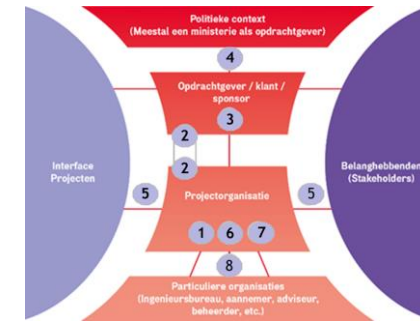
We gebruiken voor onze belangrijkste bevindingen de volgende kleurcodering:

- ☐ Wat is goed gegaan?
- ☐ Wat had achteraf anders gekund?
- ☐ Wat had achteraf anders gemoeten?



H4.2 Deel A: Terugkijken op het proces Markt 10

Vraag 2: Wat is goed gegaan en wat had achteraf gezien anders gekund of gemoeten?

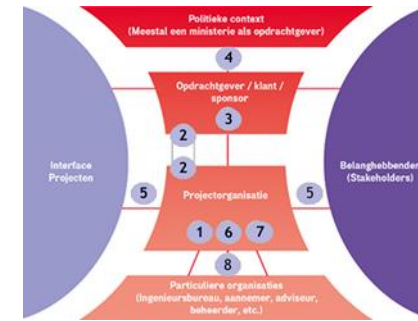


Thema 1: Management en organisatie

- ❑ De gemeente heeft ingezien dat benodigde competenties en kennis passend bij de technische opgave van een ondergrondse parkeergarage met daarop een woontoren moest worden ingekocht. Enkele teamleden, maar ook medewerkers van IB1 en IB2 hadden ervaring opgedaan met ondergrondse parkeergarages, waaronder die in de gemeente Leiden.
- ❑ Voor het project is begin 2019 een projectopdracht vastgesteld. We merken op dat de inhoud hiervan zeer summier is en gedurende het proces niet nader is uitgewerkt en geactualiseerd. Dit is ook niet gebeurd op het moment dat 'de Zoetermeerse werkwijze' is vastgesteld. Onderwerpen als organogram, taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, een escalatielij, werkpakketten en planning zijn niet in een plan van aanpak aangetroffen.
- ❑ Het projectteam heeft volhard in zijn aanpak en is ondanks allerlei wisselingen binnen het team en het ontbreken van een ondersteunende structuur voor een dergelijk complexe en groot project erin geslaagd om in een relatief korte tijd tot een aanbestedingsgereed ontwerp te komen.
- ❑ Projectteamleden hebben naar eigen zeggen 'tijdsdruk' gevoeld. We hebben dit gevoel niet kunnen plaatsen, maar het verklaart mogelijk wel waarom een nadere marktconsultatie in 2020 niet is gehouden, de contracteringsstrategie niet nader is uitgewerkt, het aanbestedingsdossier niet robuust integraal is getoetst en er weinig tijd en aandacht is geweest voor de second en third opinion op de kostenramingen. Waar aanleiding was voor reflectie en nader onderzoek, is doorgegaan op de ingeslagen weg.
- ❑ Het projectteam heeft zich maximaal ingespannen om binnen de financiële kaders vanuit de raad te blijven en maximale kwaliteit te verkrijgen. Hierdoor heeft het team de randen van de kaders opgezocht, waarbij financiële buffers verdampen.
- ❑ Het projectteam heeft een goede invulling van de rol van ambtelijk opdrachtgever in de beginperiode van het project gemist. (In de loop van 2021 is een meer adequate invulling aan deze rol gegeven.)
- ❑ De projectorganisatie was ingericht met voornamelijk externe medewerkers. Discussies over inhuurbeleid en onderbezetting hebben zowel focus op het project alsook de projectmedewerkers zelf geregeld gefrustreerd.
- ❑ Projectteamleden en ingehuurde ontwerpers van IB2 hadden en hebben een 'onwrikbaar' beeld over de maximale kosten van deze parkeergarage, uitgedrukt in kosten per parkeerplaats. Dit beeld heeft een dominante rol gespeeld: het moest mogelijk zijn om de parkeergarage binnen het verstrekte krediet te realiseren. Waarschuwingen in meerdere adviezen van andere bureaus (BK1 en BK2) om met (forse) extra kosten rekening te houden zijn niet opgevolgd. Ook nu is er bij de projectteamleden en ingehuurde ontwerpers van IB2 nog steeds ongelooft over de hoogte van de aannemingsramingen.

H4.2 Deel A: Terugkijken op het proces Markt 10

Vraag 2: Wat is goed gegaan en wat had achteraf gezien anders gekund of gemoeten?

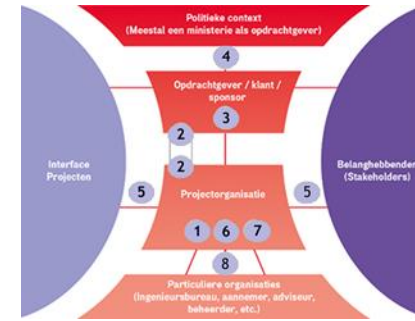


Thema 2: Projectbeheersing (deel 1)

- ❑ De mate van volwassenheid van integrale projectaanpak en -beheersing is (te) laag. Dit blijkt uit het ontbreken van o.a. een integraal projectplan, een prognose eindstand, verslaglegging van de overleggen en projectteambesluiten, navolgbaarheid van documenten- en revisiebeheer, maar ook de (te) late inzet van een controller en junior projectbeheerser vanuit de lijn op dit complexe project.
- ❑ Het project bestaat in de kern uit vier onderdelen: woontorens, parkeergarage, waterkering en inrichting van de openbare ruimte. Deze onderdelen zijn in het project in grote mate zelfstandig uitgewerkt. Dit heeft geleid tot een onvoldoende integrale benadering van het project met bijbehorende overall risico's, maar ook tot een onduidelijke kostentoerekening en onvoldoende zicht op alle raakvlakrisico's. De demarcatie en raakvlakken zijn niet scherp benaderd en beschreven en moesten worden afgeleid uit de beschrijving van de eigendomsverdeling (recht van opstal) bij de koop- en realisatieovereenkomst.
- ❑ Enkele belanghebbende adviezen (m.b.t. nadere marktconsultatie door IB1 en diverse reviews op kostenramingen van BK1 en BK2), die niet goed aansloten bij de in het projectteam geldende visie, hebben geen opvolging gekregen en zijn door het projectteam terzijde gelegd. Het projectteam heeft onvoldoende rekening gehouden met de onzekerheid die bij een schetsontwerp hoort (worst case-scenario's).
- ❑ Het projectteam heeft zich voor het bepalen van het beschikbare budget voor de parkeergarage gebaseerd op de investeringskostenramingen van IB2. De overtuigingskracht waarmee deze adviezen aan het projectteam zijn verstrekt, hebben er mede toe geleid dat het projectteam de onzekerheidsmarge bij de ramingen heeft onderschat. Deze onderschatting is versterkt door de mening van de lijnorganisatie. Zij vonden het budget voor een ondergrondse parkeergarage (veel) te hoog. De projectmanager heeft diverse gesprekken gevoerd om het budget te verdedigen.
- ❑ Risicomanagement is vooral reactief gevoerd. Risico's hebben zich hierdoor gedurende het proces gemanifesteerd zonder dat daarop optimaal is gestuurd.
- ❑ Het projectteam heeft weinig reflectiemomenten met de ambtelijk opdrachtgever en met financial control binnen de gemeente gehad. Challengegesprekken waren binnen de gemeente Zoetermeer niet in de projectstructuur georganiseerd.

H4.2 Deel A: Terugkijken op het proces Markt 10

Vraag 2: Wat is goed gegaan en wat had achteraf gezien anders gekund of gemoeten?



Thema 2: Projectbeheersing (deel 2)

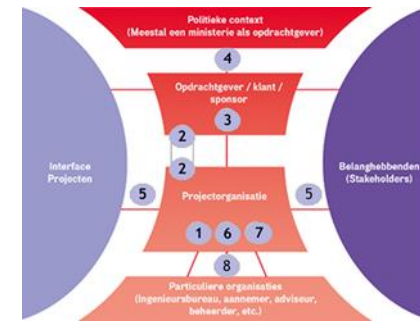
- Met de update van het 'Handvest Informatievoorziening' in 2021 (en vastgesteld in 2022) wordt nadere invulling gegeven aan de werkwijze van 'checks & balances' op de kaders van de opdracht. De implementatie hiervan heeft ervoor gezorgd dat ook business control deelneemt aan de challengegesprekken van de ambtelijk opdrachtgever en het projectteam. De kwaliteit van deze gesprekken is hierdoor verbeterd.
- Met het raadsbesluit uit juli 2021 is ook vastgelegd dat gewerkt moet worden volgens de 'Zoetermeerse werkwijze'. We hebben vastgesteld dat implementatie van deze werkwijze deels is ingevoerd.
- De overall financiële projectbeheersing is (mede door onvoldoende en gekwalificeerde ondersteuning) onvoldoende geweest. Noodzakelijke financiële armslag voor een project in de fase van een schetsontwerp met grote onzekerheden en onvoldoende zicht op financiële gevolgen bij het optreden risico's, was niet aanwezig.

Thema 3: Doel, scope, budget en financiering

- Het doel van het project is op een hoog abstractieniveau helder geformuleerd: het realiseren van een prettig woon- en verblijfsgebied, als schakel tussen het Stadshart en de Dorpsstraat.
- De scope van het project is versnipperd vastgelegd: in de projectopdracht uit 2018 en voorts in diverse raadsbesluiten. Een integrale beschrijving ontbreekt. Een update van de projectopdracht door de ambtelijk opdrachtgever in 2020 is niet vastgesteld.
- De rol van ambtelijk opdrachtgever is onvoldoende professioneel ingevuld. Het project was in de beginperiode niet direct onder de verantwoordelijkheid van de ambtelijk opdrachtgever geplaatst, maar onder een gedelegeerd ambtelijk opdrachtgever. Deze opdrachtgever had hier gezien de dubbelrol onvoldoende tijd voor het project.
- Medio 2021 is het project rechtstreeks onder de ambtelijk opdrachtgever geplaatst, conform de Zoetermeerse Werkwijze voor een 'groot en complex project'.
- De vastgestelde kredieten zijn ontoereikend om 1) de in de vraagspecificatie opgenomen eisen voor de parkeergarage en 2) de extra aangeboden kwaliteit op basis van de EMVI-criteria te kunnen honoreren.
- Het afgeven van financiële prognoses door het projectteam is gebeurd op basis van een P50-waarde (50% kans op overschrijding), waarbij geen inzicht in de bijbehorende onzekerheidsmarges wordt vermeld. De kredietaanvraag aan de Raad is gebaseerd op de P50-waarde.

H4.2 Deel A: Terugkijken op het proces Markt 10

Vraag 2: Wat is goed gegaan en wat had achteraf gezien anders gekund of gemoeten?



Thema 4: Politiek bestuurlijke context

- ☐ De gemeente toont lef met de hoge ambities om het stadshart te verbeteren. Het project Markt 10 is door o.a. een autovrij plein, een commercieel plint, hoge torens met hotel en mogelijk ook skybar voor de gemeente Zoetermeer een omvangrijk en complex project.
- ☐ Kritische reflectie op de beschreven kwaliteit in de Nota van Uitgangspunten en in het Memo Beeldkwaliteit in relatie tot de hiervoor benodigde investering van de gemeente, heeft onvoldoende plaatsgevonden.
- ☐ Het college en de raad zijn op basis van de ons beschikbaar gestelde documenten veelvuldig en tijdig over het project Markt 10 e.o. geïnformeerd.
- ☐ In de diverse memo's en raadsvoorstellen wordt correcte informatie over het project vermeld. We zijn wel van mening dat de verstrekte informatie niet altijd volledig was. Financiële prognoses, uitgangspunten en bandbreedtes bij opgestelde kostenramingen zijn niet in de documenten aangetroffen. In meerdere stukken wordt vermeld dat second opinion van KB1 en third opinions van KB2 geen aanleiding vormden voor het projectteam tot het doorvoeren aanpassingen: uitgaan van hogere kosten. Kritische opmerkingen uit deze onderzoeken zijn niet in de stukken opgenomen. Hierdoor is (tot ultimo 2020) een beeld afgegeven dat de parkeergarage binnen het beschikbare krediet kon worden gerealiseerd, mogelijk zelf met de optie voor ondergronds fietsparkeren.
- ☐ De voortgangsrapportages behandelen de voorgaande 6 maanden en worden circa 2 maanden later met de wethouder besproken en vervolgens informatief aan de raad verstrekt. De rapportages zijn qua inhoud oppervlakkig en qua toonzetting zakelijk en zonder nadere toelichting/duiding.

H4.2 Deel A: Terugkijken op het proces Markt 10

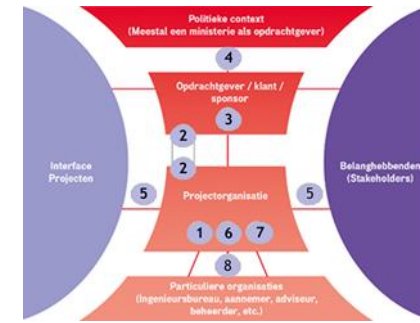
Vraag 2: Wat is goed gegaan en wat had achteraf gezien anders gekund of gemoeten?

Thema 5: Stakeholder betrokkenheid en communicatie

- ❑ Via inspraak/participatie is draagvlak vanuit de omgeving georganiseerd. Mede hierdoor zijn de woningen op locatie B vervallen en zijn de maximale hoogtes van torens A en C verlaagd. Aandachtspunt hierbij is de eerste aankondiging van het plan Markt 10 en de wijze waarop de inspraak/participatie was ingericht.
- ❑ Er was binnen de gemeente geen kennis van en ervaring met het in eigendom hebben en exploiteren van een ondergrondse parkeergarage.
- ❑ De lijnrollen (vastgoedjurist, planeconoom, verkeerskundige, planjurist en stedenbouwkundige) zijn vertegenwoordigd in de ambtelijke projectgroep. Uit gesprekken in de lijn maken we op dat deze projectgroep een meer adviserende dan uitvoerende rol heeft gekregen. De projectgroep heeft het gevoel gekregen hierdoor grip op het project te zijn kwijtgeraakt. Als oorzaak is het verschil in tempo tussen de lijnorganisatie en het projectteam aangewezen. Het team had behoefte om voortgang te maken en besluiten te (laten) nemen. De ambtelijke organisatie heeft pas bij de start van de aanbestedingsfase echt ervaren waar het project zich naartoe heeft ontwikkeld.
- ❑ De ambtelijke organisatie is kritisch op de vele inhuur in het projectteam en mate van inkoop van producten (bijv. het opstellen van het aanbestedingsdossier).

Thema 6: Grondverwerving en vergunningen

- ❑ Doordat gronden al in eigendom waren van de gemeente Zoetermeer, was grondverwerving geen issue.
- ❑ Het is een bewuste keuze geweest om de bestemmingsplanwijziging in samenwerking met de ontwikkelaar en de omgeving/omwonenden door te voeren. Dit betreft een aanvaardbaar risico voor een ontwikkelaar, maar vormt wel een risico op de ontwerpuitwerking van de parkeergarage.
- ❑ Verkennend natuurwaardenonderzoek is pas medio 2020 uitgevoerd. Beperkende effecten van o.a. de slechtvalk en de vleesmuis op het integrale project werden in een laat stadium inzichtelijk en zijn niet in alle stukken verwerkt.

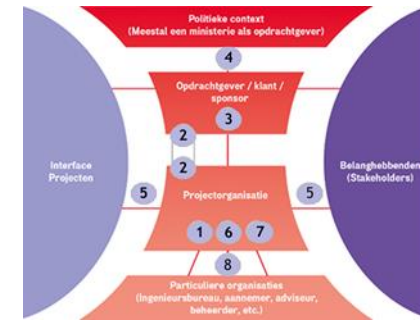


H4.2 Deel A: Terugkijken op het proces Markt 10

Vraag 2: Wat is goed gegaan en wat had achteraf gezien anders gekund of gemoeten?

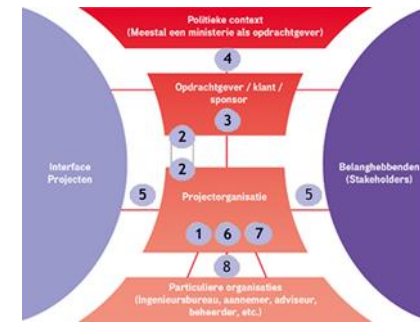
Thema 7: Technologie en veiligheid

- De bouw van de parkeergarage is door het ontwerpende bureau IB2 niet als complex beschouwd: een bouwput met damwanden en onderwaterbeton is in hun ogen robuust ontworpen en geraamd. Verdere optimalisatie werd in de haalbaarheidsfase door de ontwerpers mogelijk geacht.
- BK1 schatte in zijn second opinion de kosten en risico's van de uitvoerbaarheid en de bouwplaatsinrichting hoog in.
- De inschrijvers hebben de bouwlogistiek en bouwplaatsinrichting ('bouwen op een postzegel') als complex en risicovol ingeschat. De slechtvalk heeft ertoe geleid dat gefaseerd moet worden gebouwd, waardoor de torenkraan tussentijds moest worden afgebouwd en weer opgebouwd. Deze stappen werken kostenverhogend.
- De verschillende belastingen uit de woontoren en de garage, hebben zettingsverschillen tot gevolg. Deze zettingsverschillen moeten door de fysieke koppeling van de toren en de garage wel opgevangen kunnen worden. Inschrijvers hebben deze koppeling als risicovol ingeschat en hebben dit risico voor het ontwerp en de uitvoering van de parkeergarage in hun inschrijving meegenomen.
- De voorschriften verbindingen tussen woontoren en garage en de dwingend voorgeschreven locatie van de in- en uitrit zorgen voor een inefficiënte indeling van de garage en bijbehorende hoge kosten (per parkeerplaats).



H4.2 Deel A: Terugkijken op het proces Markt 10

Vraag 2: Wat is goed gegaan en wat had achteraf gezien anders gekund of gemoeten?



Thema 8: Aanbesteden en contractmanagement (deel 1)

- ❑ De aanbestedings- en contractkeuze is bemoeilijkt door de keuze een openbare parkeergarage in eigen beheer op locatie markt 10 te willen realiseren.
- ❑ Er is geen opvolging gegeven aan de eerste globale marktconsultatie en vervolgens het contracteringsadvies van IB1. Hierdoor is de markt niet in staat gesteld om hun visie te geven op de voorgestane aanbestedingsvorm. Uit gesprekken met inschrijvers is ons duidelijk geworden dat de combinatie van een koop-/realisatieovereenkomst met een of meerdere UAV-gc contracten uniek is en dat het kettingbeding op de maximale huurprijsstelling de waarde voor ontwikkelaars drukt.
- ❑ Het project is er in geslaagd om 3 inschrijvers te selecteren, die in staat zijn om kwalitatief goede aanbiedingen te doen. Gebleken is dat de aangeboden kwaliteit van de inschrijvingen aansloot op de ambitie van de gemeente.
- ❑ Er zijn onvoldoende indieningsvereisten gesteld aan een uniforme, gestandaardiseerde opbouw van de financiële inschrijvingen. Vergelijking met bijv. de directieraming werd hierdoor ernstig bemoeilijkt.
- ❑ De kwaliteit van elk afzonderlijk contractdocumenten is door inschrijvers als goed beoordeeld, ondanks de complexe contractstructuur en toekomstige eigendomssituatie.
- ❑ De koppeling van de twee gehanteerde contractvormen (een koop-/realisatieovereenkomst en enkele UAV-gc-contracten) in een aanbesteding vinden 2 inschrijvers minder succesvol. De twee typen zijn zeer verschillend van aard, sluiten onderling niet op elkaar aan en kennen daardoor een hoog risicoprofiel. Dit heeft zich op onder meer de volgende manieren geuit:
 - Voorafgaand aan het daadwerkelijk opstellen van de inschrijving is tussen de partijen in de combinatie veel tijd besteed aan het onderling afdekken van risico's. Hieraan zijn veel kosten gemaakt, maar is ook veel tijd besteed. Tijd die (binnen de korte doorlooptijd) niet ingezet kon worden voor de eigenlijke inschrijving.
 - De aanpak om in korte tijd tot een kwalitatief goede inschrijving te komen verschilt tussen de beide contractvorm. Echter door de onderlinge (fysieke) afhankelijkheid zijn deze beide aanpakken voor en door inschrijvers niet optimaal geweest. Het benodigd detailniveau voor de UAV-gc aanbidding moest deels worden afgeleid vanuit de aanbidding voor de koop- en realisatieovereenkomst, die meer abstract van aard is. De bijbehorende risico's zijn door de inschrijvers verdisconteerd in de aanneemsom.

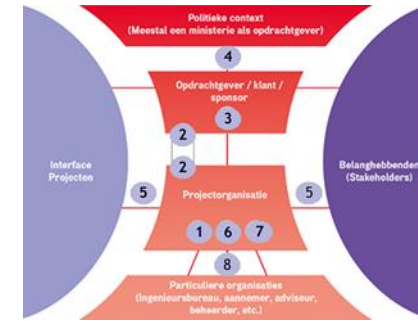
H4.2 Deel A: Terugkijken op het proces Markt 10

Vraag 2: Wat is goed gegaan en wat had achteraf gezien anders gekund of gemoeten?

Thema 8: Aanbesteden en contractmanagement (deel 2)

□ Ten aanzien aan beoordelingssystematiek merken wij het volgende op:

- Er zijn geen drempel- en plafondwaarden opgenomen voor de financiële inschrijvingen. Met een EMVI-verhouding van 70% voor kwaliteit en 30% voor prijs is een prikkel ingebouwd om (zo veel mogelijk extra) kwaliteit aan te bieden, hetgeen een prijsverhogend effect heeft.
- De beoordelingssystematiek voor de inschrijvingen is vooraf niet gevalideerd. Het projectteam had dan kunnen ontdekken dat het systeem oneigenlijke en onbedoelde prikkels kende, die kostenverhogend (kunnen) werken op de inschrijving van de parkeergarage. Een x+1 miljoen grondbod en een y+1 miljoen aanneemsom voor de parkeergarage kreeg bij een gelijke kwaliteitsbeoordeling meer punten dan een x miljoen grondbod en een y miljoen aanneemsom. Deze methodiek bood inschrijvers de mogelijkheid om kosten van de woontoren (deels) door te berekenen aan de parkeergarage en hiermee meer punten te verdienen.
- Het projectteam heeft zich onvoldoende gerealiseerd dat bij de inschrijving één kwaliteitspunt een waarde vertegenwoordigde van ongeveer €1,2 tot €1,5 miljoen (en dat hiervoor ook voldoende financiële middelen beschikbaar moesten zijn).
- Het projectteam heeft zich onvoldoende gerealiseerd dat met het uitvragen van een separaat grondbod en separate aanneemsommen voor de parkeergarage, de openbare ruimte en de waterkering een situatie kon ontstaan dat het werk op één '(klein) onderdeel zou kunnen leiden tot een niet-vergunbare opdracht voor de totale inschrijving.



H4.3 Deel A: Terugkijken op het proces Markt 10

Vraag 3: Wat is de verklaring dat gemeente Zoetermeer met niet-vergunbare inschrijvingen geconfronteerd is?

Antwoord AT Osborne:

Op basis van gemaakte keuzes, documenten en toelichtingen van betrokkenen, zijn wij van mening dat de oorzaak zich uit bij de inschrijvingen voor de parkeergarage. Een eenduidige verklaring is niet geven. Wel kan worden gesteld dat de volgende factoren in meer of mindere mate hieraan een bijdrage hebben geleverd.

Ontwerpfase:

1. De kostenraming van IB2 zijn deterministisch bepaald en gebaseerd op een globaal uitgewerkt ontwerp (een schetsontwerp of afgekort SO) voor het bepalen van de haalbaarheid van het project. Voor de parkeergarage zijn daarbij aannames gedaan t.a.v. de woontoren, de grondgesteldheid en de grondwaterstand. Uit de diverse ramingen is een gemiddeld bedrag voor de investeringskosten gekomen, te beschouwen als een P50-waarde. Dit betekent dat de kans op onder- of overschrijding 50% is. Wel is een variantiecoëfficiënt geadviseerd van 30%, om de onzekerheid aan te geven dat de kosten ook lager of hoger kunnen uitkomen. In 2020 was het sentiment binnen het projectteam en bij IB2 dat met een P50 van € 16,4 miljoen een parkeergarage van gemiddelde kwaliteit kon worden gerealiseerd. (Voor een luxere variant was circa € 4 miljoen extra nodig, hiervoor is expliciet niet gekozen). Binnen de lijnorganisatie was het beeld dat de P50-waarde te hoog was.
2. Om de kans op overschrijding te verminderen is in een second opinion door BK1 geadviseerd om een extra onzekerheidsreserve van ca. 30% aan te houden, bovenop de P50. Daarnaast is geadviseerd 5% reservering aan te houden t.b.v. marktwerking (conjuncturele prijsstijgingen). Het projectteam heeft dit advies niet opgevolgd. Projectteam en IB2 waren ervan overtuigd dat het aangevraagde krediet tot ultimo 2020 voldoende zou zijn.

Voorbereiden aanbestedingsfase:

3. In de tweede helft van 2020 zijn de functionele en technische specificaties voor de contractstukken (de zogenaamde vraagspecificatie) opgehaald en uitgewerkt. Vastgesteld is dat in deze specificaties eisen opgenomen zijn die behoren bij een luxe ingerichte parkeergarage. Hiervoor was echter geen krediet beschikbaar gesteld. Voor € 16,4 miljoen is krediet verleend, op basis van een parkeergarage met een gemiddelde kwaliteitsniveau.
4. Ten tijde van het gereedkomen van de contractstukken is ook de raming waarop de kredietaanvraag was gestoeld, geactualiseerd. Het projectteam leefde in de veronderstelling dat IB2 de eisen in de vraagspecificaties, maar ook de gevolgen van bijvoorbeeld de slechtvalk, volledig zou verwerken in de (budget)raming. IB2 heeft hiervoor de raming bij het SO geactualiseerd door eenheden en prijzen bij te stellen. De confrontatie van de budgetraming met de vraagspecificatie incl. de EMVI-criteria is overhaast geweest.
5. Uit de contracteringsstrategie is de voorkeur gekomen voor: 1) een koop- en realisatieovereenkomst voor de woontorens en contracten op basis van de UAV-gc voor de parkeergarage, de waterkering en de openbare ruimte en 2) deze allemaal in één gezamenlijke aanbesteding op de markt te zetten. Dit is een combinatie waar maar relatief weinig marktpartijen (goede) ervaringen mee hebben. De keuze van de gemeente voor deze aanbesteding is vooraf niet gedeeld en getoetst in een marktconsultatie.

H4.3 Deel A: Terugkijken op het proces Markt 10

Vraag 3: Wat is de verklaring dat gemeente Zoetermeer met niet-vergunbare inschrijvingen geconfronteerd is?

Inschrijvingssfase:

6. Inschrijvers zijn van mening dat met een UAV-gc contract veel risico's bij de markt worden gelegd. Inschrijvers wordt gevraagd een resultaatverplichting aan te gaan waarbij ze zowel ontwerp- als uitvoeringsverantwoordelijk zijn. In de beperkt beschikbare tijd in de aanbestedingsprocedure worden deze risico's ingeprijsd in de aanbidding. Voor markt 10 wordt dit effect mogelijk versterkt door 1) de contractuele en fysieke koppeling van de torens en de garage en 2) het ontbreken van een prikkel om tot een (kosten)optimale parkeergarage te komen. Immers het bieden van kwaliteit werd beloond. Het werk is aanbesteed op basis van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI), waarbij kwaliteit voor 70% meetelde en prijs voor 30%. Deze keuze leidt ertoe dat een inschrijver die hoog scoort op kwaliteit een hogere fictieve korting krijgt op zijn inschrijving. Krijgt de partij het werk, dan betaalt is opdrachtgever wel voor deze (extra) kwaliteit. Hiervoor was echter geen krediet aangevraagd.
7. Inschrijvers achten de locatie omstandigheden (beperkt beschikbare ruimte, langere bouwtijd door de slechtvalk en de Dobbe) risicovol en hebben deze risico's geprijsd in hun inschrijvingen. Zo zorgt de slechtvalk ervoor dat de bouwtijd volgens inschrijvers met ca. een jaar wordt verlengd. Deze langere bouwtijd leidt tot hogere kosten door o.a. langere instandhouding van de bouwplaats, het afbreken en weer opbouwen van de torenkraan, meer stafkosten voor opdrachtnemer en opdrachtgever, maar ook een jaar extra indexatie.

Mededingingsfase:

8. Aan het einde van inschrijvingsfase bleken de aanneemsommen van IN1, IN2 en IN3 voor de parkeergarage boven de eigen directieraming te liggen. Op dat moment waren er twee opties voor een vervolg: 1) aanvullend krediet aanvragen bij de raad en het project gunnen of 2) de inschrijvingen als onaanvaardbaar benoemen en het opstarten van de mededingingsfase met alle drie inschrijvers. Besloten is om de tweede optie te volgen. Hiermee werd de weg van de eerste optie definitief afgesloten.
9. De bouwkosten stegen ten tijde van deze fase fors, mede veroorzaakt door hogere grondstofprijzen, zoals staal, hout en kunststof. Inschrijvers hebben aangegeven dat voorgestelde bezuinigingen en ontwerpoptimalisaties in de mededingingsfase grotendeels teniet zijn gedaan door deze bouwkostenstijgingen.
10. In de mededingingsfase is gezocht naar een oplossing om middels bezuiniging/versoering de aanneemsom binnen het beschikbare budget te krijgen. Er is vastgesteld dat nieuwe financiële inschrijvingen (wederom) niet binnen het gestelde budget uitkwamen. In samenspraak met de advocaat AK1 is de aanbesteding middels een formele brief aan inschrijvers beëindigd.

H5 Deel B: Vooruitkijken naar kansrijk vervolg



H5 Deel B: Vooruitkijken naar kansrijk vervolg

Knoppen om aan te draaien

In dit deel B geven we antwoord op de tweede hoofdvraag van de gemeente Zoetermeer:

Aan welke knoppen moet/kan de gemeente Zoetermeer draaien om het project Markt 10 te laten slagen?

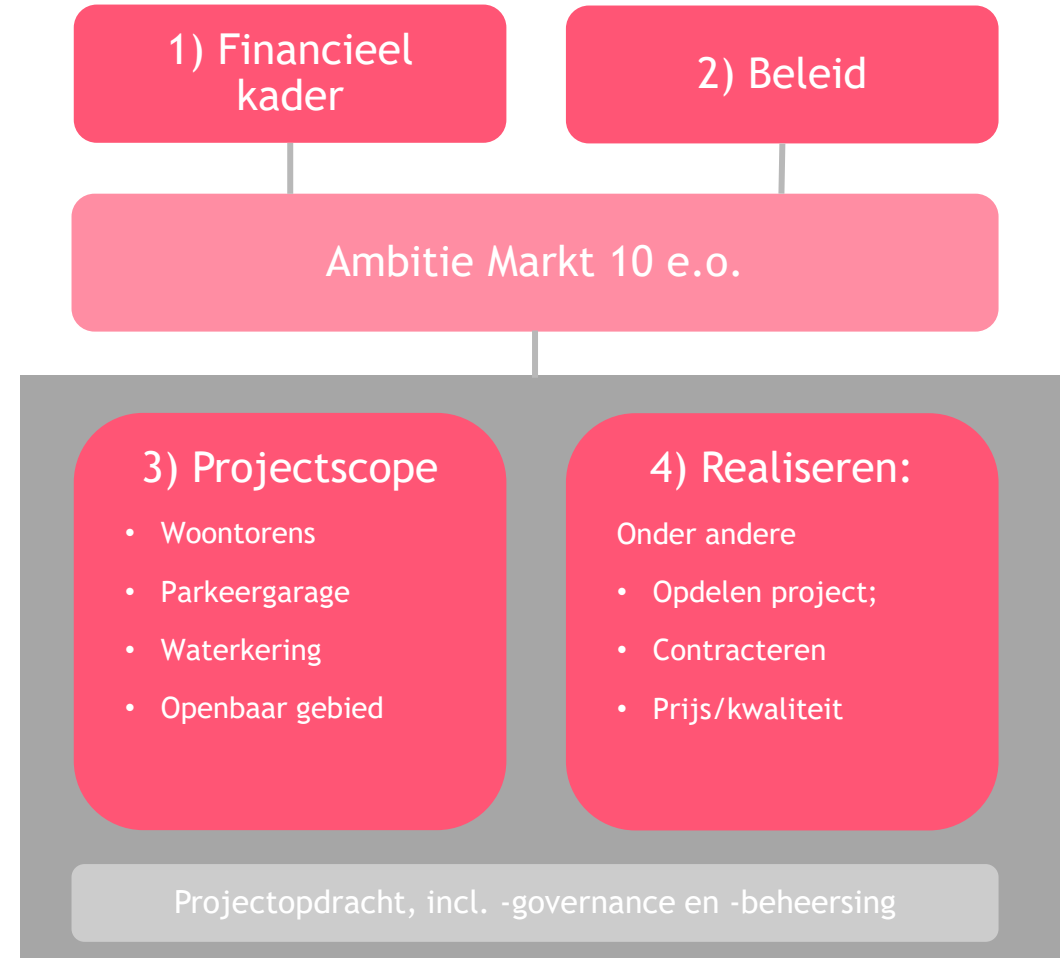
Antwoord AT Osborne:

Naar de mening van AT Osborne heeft de gemeente meerdere mogelijkheden om het project Markt 10 toch te laten doorgaan. Deze zijn:

1. Bijstellen financieel kader
2. Bijstellen/afwijken van beleid
3. Aanpassen projectscope
4. Realiseren projectscope

We merken op dat het uiteindelijke besluit een keuze kan zijn van één van onderstaande opties, maar ook een combinatie van (delen van) deze vier opties. Deze opties worden zo veel mogelijk los van elkaar beschreven om de kern van de betreffende mogelijkheid duidelijk te maken. Nader onderzoek en nadere uitwerking zal moeten uitwijzen welke (combinatie van) optie(s) het meest kansrijk wordt geacht.

Hierna werken wij de vier opties op hoofdlijnen uit.

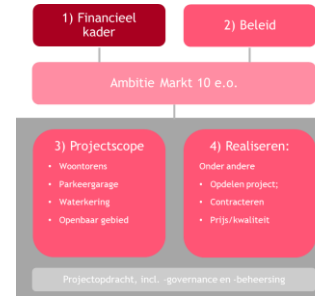


H5 Deel B: Vooruitkijken naar kansrijk vervolg

Knop 1: Bijstellen van het financieel kader

Aan ‘knop 1’ kan worden gedraaid om het financieel kader aan te passen voor het bereiken van de gewenste ambitie.

Financieel kader	Toelichting
Aanpassen van financieel kader	Gebleken is dat onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn gesteld om de door de raad gestelde ambitie (en de door het projectteam besloten invulling hiervan) te kunnen realiseren. Een oplossing hiervoor is om aanvullend krediet aan de raad te vragen. We merken hierbij op dat voor het project Markt 10 onder specifieke voorwaarden aan deze knop kan worden gedraaid. Vanwege de beëindigde aanbestedingsprocedure mag alleen een nieuwe aanbestedingsprocedure worden gestart als de uitvraag aan de markt <u>wezenlijk</u> wordt gewijzigd (zie hiervoor de Aanbestedingswet). Dit betekent dat ook: • of de projectscope moet worden bijgesteld (het wat’); • en/of de projectscope op een andere manier moet worden gerealiseerd (het ‘hoe’).



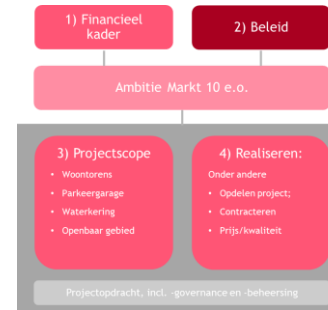
H5 Deel B: Vooruitkijken naar kansrijk vervolg

Knop 2: Bijstellen/afwijken van Beleid

Aan ‘knop 2’ Beleid kan worden gedraaid om af te wijken van bestaand beleid of om beleid bij te stellen.

Hierbij denken we aan beleid t.a.v. parkeernormen en -tarieven, maar ook aan beleid voor huur- en koopwoningen. Enkele inschrijvers hebben aangegeven dat de gestelde voorwaarden voor maximale huurprijzen als knellend zijn ervaren.

Parkeren	Toelichting
Aanpassen van parkeernorm en/of parkeertarieven	• Verlaag de parkeernorm voor de woningen • In geval van behoud van de openbare parkeergarage: verhoog de parkeertarieven
Aanpassen parkeerbeleid/ doelstellingen	De ondergrondse openbare parkeergarage is een relatief dure oplossing gebleken. Om de kosten voor een parkeergarage te verlagen, kan overwogen worden om eisen ten aanzien van het parkeerbeleid aan te passen. Hierbij valt te denken aan: • Verlaat het plan van een openbare ondergrondse parkeergarage en realiseer alleen een stallingsgarage voor de bewoners van appartementen in Toren A. • Uitvoering als stallingsgarage betekent kleinere parkeervakken, minder verkeersruimte en lagere afwerkingskosten. • Tevens wordt voorkomen dat er een beheerorganisatie voor het openbaar parkeren opgezet moet worden (voor een onrendabele parkeervoorziening op een incurante locatie t.o.v. uitvalswegen). • Laat bewoners van toren C gebruik maken van bestaande parkeervoorzieningen in de nabije omgeving. Het autobezit van bewoners van toren C zal beperkter zijn dan van toren A. De loopafstand zal vergelijkbaar zijn.
Openbaar gebied	Toelichting
Verlaag kwaliteit van openbaar gebied	• Vereenvoudig het openbaar gebied en verlaag de kwaliteit van de afwerkingen • Verklein het gebied met evenementenbelasting, waar mogelijk alleen rekening te houden met hoge bovenbelasting voor dat deel van het terrein, waaronder geen parkeergarage zit.



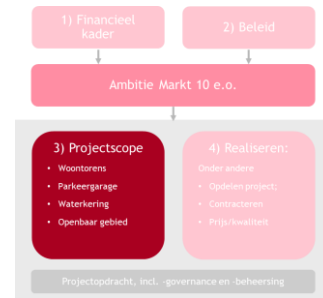
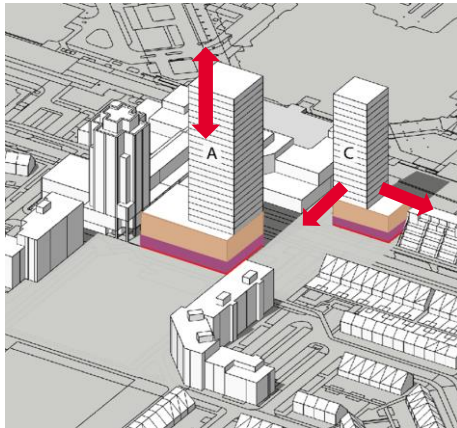
H5 Deel B: Vooruitkijken naar kansrijk vervolg

Knop 3: Aanpassen projectscope

Door aan knop 3 ‘aanpassen van de projectscope’ te draaien, kunnen ambities worden bijgesteld en passend gemaakt op het financieel kader.

In het huidige plan zijn de ambities verwoord in (met name) de Nota van Uitgangspunten en het Memo Beeldkwaliteit. Het betreft in hoofdzaak de volgende onderdelen: torens, plint, ondergrondse parkeergarage, openbare ruimte, waterkering en inrichting van het openbaar gebied.

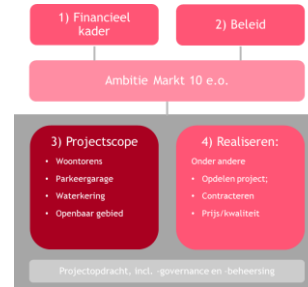
In bijgaand overzicht werken we mogelijkheden uit die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het haalbaar maken van het project.



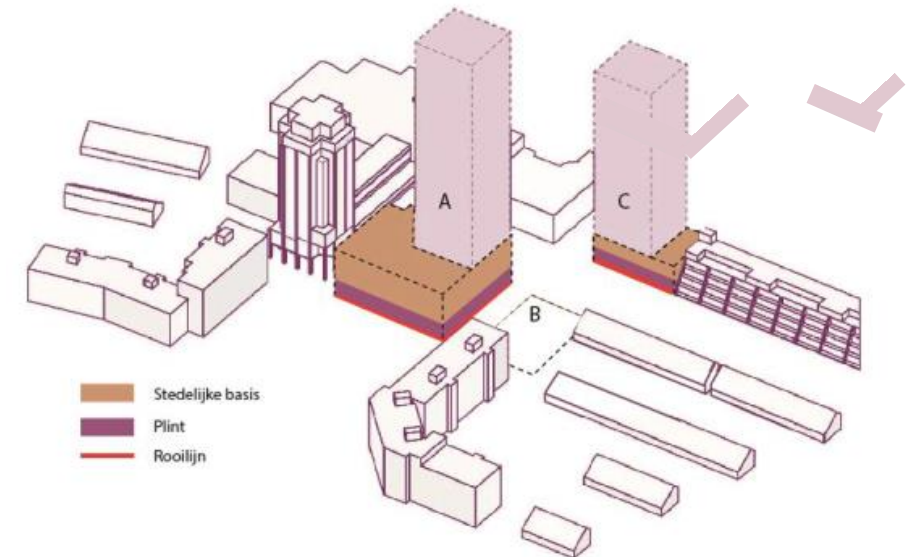
Torens	Toelichting
Aanpassen van hoogte	Voor toren A is een maximale hoogte van 90 meter vastgesteld. Deze hoogte is relatief ongunstig. Optimalisatie zou kunnen worden gevonden door deze hoogte aan te passen: ▪ Verlagen van de maximale hoogte tot 70 meter. Het verlagen van de toren tot deze hoogte leidt ertoe dat de bouwkosten sterk afnemen. Boven de 70 meter gelden aanvullende eisen t.a.v. (brand)veiligheid zoals sprinkler, extra eisen m.b.t. vluchtroutes. Deze voorzieningen werken kostenverhogend. ▪ Het verhogen van de toren tot circa 110 meter. De keuze betekent dat de kosten voor de extra voorzieningen over meer bouwlagen kunnen worden verdeeld. De meeropbrengsten wegen op tegen de relatief beperkte meerkosten.
Optimaliseren van plotmaat	▪ Optimaliseer de lengte-/breedteverhouding voor meeropbrengsten. Als gevolg hiervan kan de verhouding tussen bruto vloeroppervlak versus verhuurbaar vloeroppervlak (BVO/VVO-verhouding), maar ook voor de verhouding en tussen geveloppervlak en versus op het bruto vloeroppervlak (Gevel/BVO-verhouding) worden vergroot. Ofwel, er kunnen meer en/of grotere appartementen per bouwlaag worden gerealiseerd. Dit leidt tot een hoger groundbod. Voor toren C is dit een belangrijke verbetering. Voor toren A geldt dit in mindere mate.

H5 Deel B: Vooruitkijken naar kansrijk vervolg

Knop 3: Aanpassen projectscope



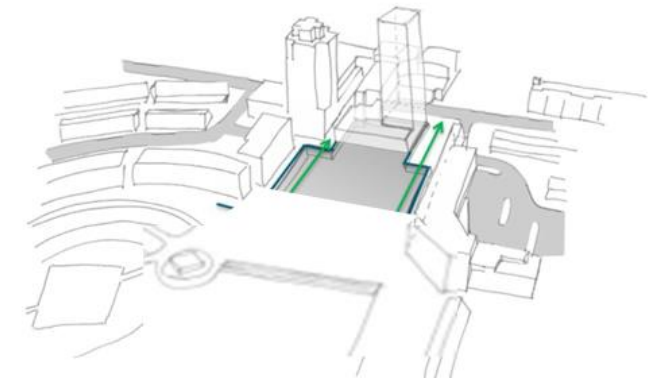
Plint	Toelichting
Wijzigen functies in plint	Het rendement kan worden verbeterd door een andere invulling te geven aan het plint. Daarbij denken we aan de volgende opties: ▪ Beperk de maatschappelijke en commerciële functies om ruimte te geven aan extra appartementen, die meer opbrengen. ▪ Accepteer dat toren A niet alzijdig voorzien is van maatschappelijke en commerciële functies en accepteer een 'achterkant' van het gebouw, die mogelijk te combineren is met de ingang van de parkeergarage.



H5 Deel B: Vooruitkijken naar kansrijk vervolg

Knop 3: Aanpassen projectscope

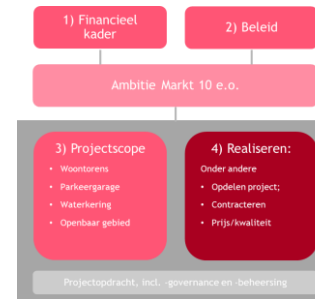
Parkeergarage	Toelichting
Optimaliseren van ontwerp	Naar de mening van inschrijvers kan het ontwerp van de parkeergarage worden geoptimaliseerd. Daarbij zijn de volgende opties aangegeven: ▪ Verklein het bouwoppervlak van de parkeergarage. ▪ Blijf buiten het invloedgebied van de Dobbe, zodat geen waterkering nodig is. ▪ Wijs zone(s) aan voor evenementen, zodat de bijbehorende bovenbelasting niet of gedeeltelijk moet worden opgevangen door de garage. ▪ Voorkom/beperk dwingende ruimtelijke relaties tussen de functies wonen en parkeren.
Verlagen van kwaliteitsniveau	Gebleken is dat (onbedoeld) hoge kwaliteitseisen zijn gesteld. Het verlagen van het kwaliteitsniveau van de (openbare) parkeergarage naar een gemiddelde kwaliteit levert lagere bouwkosten op.
Verhoogde aanleg	Het verhogen van het aanlegniveau van de parkeergarage maakt deze goedkoper in realisatie. Ga na of een opgetild maaiveld/plein stedenbouwkundig tot de mogelijkheden behoort.



H5 Deel B: Vooruitkijken naar kansrijk vervolg

Knop 4: Realiseren projectscope

Percelen en contractvorm	Toelichting
Uitvoeren marktconsultatie	Voer voorafgaande aan het wijzigen van de contracteringsstrategie een marktconsultatie uit. Toets of de bijgestelde scope en/of contracteringsstrategie op voldoende interesse van marktpartijen kan rekenen.
Opdelen project	Het project opdelen en in twee deelprojecten laten uitvoeren: - Torens en <u>stallingsgarage</u> in één koop- en realisatieovereenkomst gunnen - Openbaar gebied en minibos als apart perceel aanbesteden op basis van RAW-bestek
Verleggen van ontwerp-verantwoordelijkheid	Traditioneel of bouwteam i.p.v. geïntegreerd contract Werk het ontwerp van de parkeergarage namens de gemeente verder uit tot een STABU- of RAW-bestek.
Optimaliseren prijs/kwaliteit binnen EMVI-criteria	Wijzig de verhouding in EMVI-criteria (prijs-kwaliteit) zodat meer sturing op financiën komt. Houd er rekening mee dat voor extra geboden kwaliteit ook budget beschikbaar moet zijn.
Opnemen van drempelbedrag(en)	- Neem een plafondprijs op voor de inschrijving voor de parkeergarage, de waterkering, het openbaar terrein en het minibos. - Neem een drempelbedrag (ondergrens) op voor het groundbod. Dit voorkomt dat er een surplus aan kwaliteit wordt aangeboden, waarvoor geen budget beschikbaar is.
Uitvragen van 1 aanneemsom per aanbesteding	Eén financiële inschrijving voor het gehele project: - Laat de inschrijving onderbouwen middels een toetsbare residuele grondwaardeberekening om risico op subsidie op de woningen te voorkomen. - Eventueel toekomstig gewenste wijzigingen worden minder snel als wezenlijke wijziging betiteld op het moment dat het project als één geheel in ogenschouw wordt genomen. De grens van een wezenlijke wijziging wordt minder snel bereikt. - EMVI-criterium voor de prijs wordt hiermee eenduidig, en voorkomt dat er sprake is van communicerende vaten tussen onderdelen met een prikkel strategisch in te schrijven.



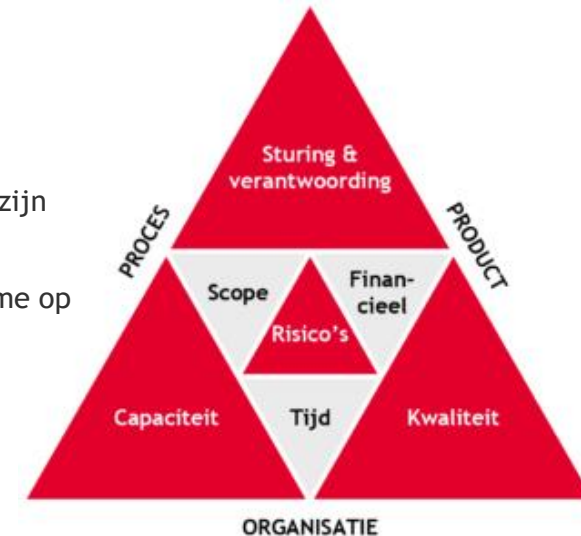
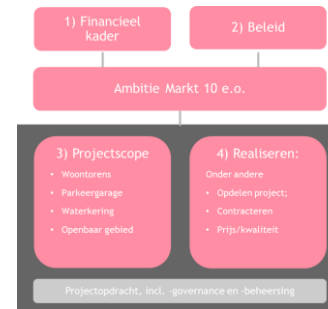
H5 Deel B: Vooruitkijken naar kansrijk vervolg

Stevige basis: Projectopdracht, inclusief governance en beheersing

Projectmanagementteams willen hun projecten beheerst laten verlopen om de kans op succes te vergroten. Aangezien elk project - per definitie - uniek is en elke organisatie andere eisen aan zijn projecten stelt, is de inzet van projectbeheersing ook vaak maatwerk. Het antwoord op de vraag 'wat is goede projectbeheersing?' wordt daarom voor elke organisatie net weer anders beantwoord. Ondanks de verschillen, is er wel degelijk een generiek kader te formuleren waarmee per situatie bepaald kan worden wat goede projectbeheersing is.

AT Osborne ontwikkelde een kader met aandachtsgebieden en perspectieven (proces, product en organisatie), zoals weergegeven in nevenstaande figuur en [Kader projectbeheersing | AT Osborne](#). Afgezet tegen dit kader dient voor project Markt 10 de projectbasis verstevigd te worden door:

1. verdere implementatie van de 'Zoetermeerse werkwijze'. Dit geldt met name voor de werkwijze van de medewerkers binnen het projectteam, maar ook voor de inrichting van de governance (sturings- en verantwoordingslijn) in de lijnorganisatie van de gemeente.
2. de governance en de projectorganisatie met vastgestelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden in te richten. Stel hiervoor de projectopdracht (wat) en het projectplan (hoe) expliciet vast.
3. zorg te dragen voor voldoende capaciteit en voor competenties passend op de projectopdracht en -organisatie.
4. het opstellen (en periodiek actualiseren) van een projectplan, waarin organisatie, taken bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn uitgewerkt.
5. het organiseren van tegenspraak en tijd en aandacht voor reflectie met opdrachtgever, stakeholders en externe adviseurs. Met name op cruciale processtappen en besluitvormingsmomenten.
6. het organiseren van reviews en audits. Laat expliciet aangeven hoe met aangedragen aandachtspunten is/wordt omgegaan.
7. het invoeren van controlemomenten (gate reviews) op markante momenten. Dit zijn veelal faseovergangen in het proces.
8. het gebruik maken van een documentbeheersysteem en werken met datum- en versiebeheer.
9. het zorgen voor goede verslaglegging van (minimaal) acties en besluiten. Besluiten moeten passen binnen de mandaten van de in het projectplan opgenomen rolbeschrijvingen.



H6 Conclusies en Aanbevelingen



H6.1 Conclusies

Op basis van onze evaluatie trekken we de volgende conclusies

Ambitie

Gemeente Zoetermeer heeft lef getoond om het stadshart te willen ontwikkelen om invulling en uitstraling te geven aan ‘het gezicht van stad’, de ruimtelijke kwaliteit te verhogen door het autovrij maken van het marktplaats en het creëren van het stedelijk plint.

De gemeente heeft met haar ambitie voor het project Markt 10 echter te veel gevraagd: qua ambitieniveau, qua kwaliteitsniveau en van de markt, maar ook van de eigen projectorganisatie.

Organisatie en management

Vanaf begin 2018 tot eind 2021 is door het projectteam vier jaar lang hard en vasthoudend gewerkt aan het uitwerken van het project Markt 10 om de ambitie te realiseren.

De gemeente heeft bij aanvang van het project naast inzet van eigen medewerkers ook externe specifieke expertise ingehuurd en ingekocht. Er is geen expliciete projectstructuur ingericht, met daarin de (governance van de) projectorganisatie. Gebleken is dat de bezetting in het projectteam niet volledig was ingevuld en dat door teamleden een hoge werkdruk is ervaren. Daarnaast is naar voren gekomen dat deelprojecten te veel zelfstandig zijn aangepakt en de interactie tussen deelprojecten groter was dan door het projectteam is onderkend.

De overall aanpak en financiële projectbeheersing is mede hierdoor onvoldoende geweest. Noodzakelijke financiële armslag voor een project in de fase van een schetsontwerp van de parkeergarage met nog grote onzekerheden en onvoldoende zicht op financiële gevolgen bij het optreden van risico's, was niet aanwezig.

Daarnaast was de rol van Ambtelijk Opdrachtgever tot en met de aanbestedingsfase niet (goed) ingevuld. Medio 2021 heeft de implementatie van de ‘Zoetermeerse werkwijze’ (voor complexe projecten) enige verbetering aangebracht in de governance en projectorganisatie. Met name de aanstelling van een toegewijde Ambtelijk Opdrachtgever heeft voor beoogde verdere professionalisering gezorgd. Actualisatie van de projectopdracht met daarbij een actueel projectplan is niet tot stand gekomen.

Tijd en aandacht voor reflectie

Gedurende de uitwerking van het project (en met name bij het schetsontwerp en vervolgens de vraagspecificatie van de parkeergarage) zijn belangrijke signalen over mogelijke kostenconsequenties gemist. Er was sprake van opportunisme binnen het project, voortkomend uit eerdere ervaringen met parkeergarages elders, uitgevoerde benchmarks en de sterke wil om voortgang te boeken. Daar waar tegenspraak/reflectie werd georganiseerd, zijn aandachtspunten en waarschuwingen naar nu blijkt niet serieus genoeg genomen. Adviezen zijn niet altijd opgevolgd. Er is onvoldoende ruimte gegeven aan tegenspraak, reflectie en waarschuwingen uit externe adviezen voor te lage ramingen en het onvoldoende rekening houden met planonzekerheid.

Informeren raad en college

Het College en de raad zijn, op basis van ons verstrekte documenten, overeenkomstig de binnen Zoetermeer geldende werkwijze gedurende het project veelvuldig, volledig en tijdig geïnformeerd. Op een drietal momenten in de aanbestedingsfase had de raad in de positie gebracht kunnen worden om actief mee te doen in het project door een besluit te nemen om meer krediet vrij te maken.

.

H6.1 Conclusies

Op basis van onze evaluatie trekken we de volgende conclusies

Financiële overschrijding uit zich in deelproject parkeergarage

Het project Markt 10 is in vier logische deelprojecten opgeknipt. Deze deelprojecten zijn in één aanbesteding op de markt gezet. Er zijn drie kwalitatief goede aanbiedingen ontvangen. Bij de financiële beoordeling van deze aanbiedingen is gebleken dat de aanneemsom voor de parkeergarage, zowel in de inschrijvingsfase als in de mededingingsfase beduidend hoger lag dan de directieraming van het projectteam. Voor de drie andere deelprojecten zijn geen noemenswaardige afwijkingen gerapporteerd. De vastgestelde budgetoverschrijding uit zich dus met name bij deelproject parkeergarage.

We hebben vastgesteld dat in zowel de ontwerpfase, de voorbereiding aanbestedingsfase, de inschrijvingsfase en in de mededingingsfase oorzaken zijn te benoemen waarmee het ontstane verschil tussen aanneemsom en raming is te verklaren. Er is geen aanwijsbare reden om aan te nemen dat de inschrijvingen (voor de parkeergarage) niet marktconform zouden zijn.

Contractvorm(en) & aanbesteden

Voor het realiseren van het project zijn twee contractvormen gehanteerd: een Koop- en Realisatieovereenkomst voor de torens en een Design & Build-overeenkomst (UAV-gc) voor de ondergrondse parkeergarage, de waterkering en het openbaar gebied. De gekozen contractvorm past op de elk deelproject, maar komt als combinatie relatief weinig voor. De risico's t.g.v. deze combinatie zijn door marktpartijen (inschrijvers) hoger ingeschat dan door het projectteam.

Verder heeft de gehanteerde EMVI-systematiek (70% kwaliteit en 30% prijs) er toe bijgedragen dat inschrijvers plannen met (zeer) hoge kwaliteit en hebben aangeboden ingeschreven. De financiële gevolgen van de toegepaste EMVI-systematiek waren vooraf onvoldoende in beeld.

Mogelijk vervolg project Markt 10

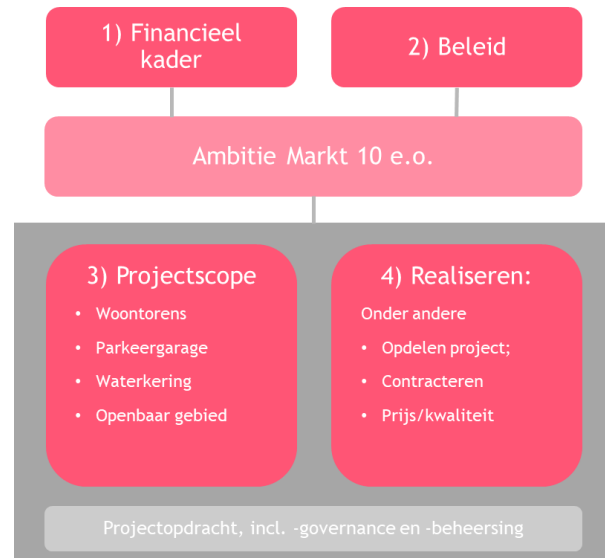
Marktpartijen geven aan potentie te zien in Markt 10. In het geval de gemeente Zoetermeer besluit om Markt 10 te willen te realiseren, zijn hiertoe meerdere mogelijkheden beschikbaar. Voor een vervolg is het minimaal noodzakelijk om het project vanuit het Aanbestedingsrecht 'wezenlijk te wijzigen'. Een oplossing hiervoor kan gevonden worden in het aanpassen van de projectscope, maar ook de manier van aanbesteden.

H6.2 Aanbevelingen

Op basis van onze evaluatie doen we de volgende aanbevelingen

Uit onze evaluatie blijkt dat een vervolg gegeven kan worden aan het project Markt 10. We bevelen hiervoor het volgende aan:

1. Uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek
2. Uitwerken projectopdracht en projectplan
3. Verder implementatie projectbeheersing en verantwoording
4. Uitwerken contractering- en aanbestedingsfilosofie



1: Uitvoeren van haalbaarheidsonderzoek

1. Heroverweeg de ambities voor Markt 10, passend binnen de visie Zoetermeer 2040, en pas de nota van uitgangspunten hierop aan. Zorg hierbij voor balans tussen beschikbaar te stellen budget en de scope en kwaliteit van de opgave.
2. Werk de vier knoppen, te weten bijstellen financieel kader, bijstellen/afwijken van beleid, aanpassen projectscope en realiseren projectscope (zie figuur en H5) nader uit.
3. Stel een herijkte businesscase/GREX op, op basis van de haalbaarheidsanalyse, voor het nieuw in/op te richten project.
4. Voer (opnieuw) een open discussie met de raad over mogelijkheden, kansen, onzekerheden en bedreigingen van het nieuwe project.
 - a) Heroverweeg met de raad het gemeentelijk beleid m.b.t parkeren en huur- en kooprijdsstelling van woningen.
 - b) Vraag op basis van de businesscase voldoende krediet aan bij de gemeenteraad, inclusief budget voor onzekerheden en onvoorzien.

H6.2 Aanbevelingen

Op basis van onze evaluatie doen we de volgende aanbevelingen

2: Uitwerken projectopdracht en projectplan

1. Zorg voor een stevige basis onder het project door het opstellen van een goede projectopdracht en projectplan, inclusief de projectgovernance en -beheersing.
2. Stem werkzaamheden en verantwoordelijkheden van de ambtelijke (lijn-) organisatie in goed onderling overleg op. Maak duidelijk waar het project en haar opdrachtgever verantwoordelijk voor zijn, en wat de rol van de ambtelijke lijnorganisatie is.
3. Huur opnieuw externe expertise in voor de ondersteuning van dit grote en complexe project. Zorg voor goed contractmanagement op deze inhuuropdracht(en).
4. Streef er naar om meer vaste medewerkers van de gemeente Zoetermeer aan het project te laten deelnemen. Gebruik dit uitdagende project voor de werving van de juiste mensen op posten die nu ingevuld worden door inhuur.

3: Implementatie projectbeheersing

1. Verbeter de projectbeheersing op basis van de 'Zoetermeerse Werkwijze' en de adviezen van pagina 38 (op basis van het Kader Projectbeheersing).
2. Stel de eigen ramingen (zoals investeringsramingen, directiebegroting, GREX) ter onderbouwing van het aan te vragen te verhogen investeringsbudget zorgvuldig op. Analyseer de second opinion hierop grondig en kom als projectteam en ambtelijk opdrachtgever gezamenlijk tot vaststelling van de eigen ramingen.
3. Indien wederom wordt gekozen om het project in deelprojecten uit te werken en te contracteren, zie toe op het integraal managen van de technische en juridische raakvlakken en risico's tussen de deelprojecten en de onderlinge impact van de projecten op elkaar. Neem hiervoor ook budget op.
4. Pas een gate-review toe waarin een toets op het gehele aanbestedingsdossier en de gereedheid van het projectteam voor de volgende fase wordt beschouwd.
5. Stel kaders aan de rapportage en neem hierin altijd de financiële prognose eindstand op basis van actueel kader/budget, verplichting, prognose nog te gaan, prognose einde werk, resultaat/saldo (zie bijlage 4). Consolideer dit voor het gehele project in één overzicht.
6. Houd rekening met wederom hoge(re) kosten door (grote) bouwkostenstijgingen en jaarlijkse indexatie.

H6.2 Aanbevelingen

Op basis van onze evaluatie doen we de volgende aanbevelingen

7. Werk het proces van informatie-uitwisseling (formeel en informeel) met de raad verder uit, zodat het voeren van ‘het goede gesprek’ mogelijk wordt gemaakt. Voorkom ‘kramp’ in informatievoorziening en maak onderscheid in formele verantwoordingsinformatie m.b.t. de gestelde kaders en meer informelere informatie-uitwisseling over overwegingen en dilemma’s.
8. Geef meer duiding in bijlagen bij adviesnota’s en memo’s voor de raad. Geconstateerd is dat de inhoud correct is, maar ook zakelijk overkomt. Toevoegen van meer informatie in een bijlage biedt de mogelijkheid om meer context over het project te geven.
9. Houd periodiek een (informeel) reflectiemoment met raadsleden. Deze bijeenkomsten bieden de ruimte om nadere toelichting te geven op het project, zodat ook bij raadsleden meer begrip en inzicht ontstaat in de uitdagingen van het projectteam/ambtelijke organisatie.

4: Contracteren en aanbesteden

1. De uitvraag naar aan de markt moet ‘wezenlijk’ gewijzigd zijn t.o.v. de in 2021 beëindigde aanbesteding. Onderzoek voorafgaande aan de uitwerking van programma van eisen met de jurist wat de randvoorwaarden zijn vanuit de Aanbestedingswet 2012 en hoe hier invulling aan kan worden gegeven.
2. Stel een nieuwe aanbestedings- en contracteringsstrategie op, passend op de gewijzigde scope en de vereisten uit de Aanbestedingswet (zie knop 4).
3. Voer een marktconsultatie uit en gebruik deze als input voor de samenwerkings- en contractvorm, zodat die op grote acceptatie kan rekenen van de marktpartijen.
4. Taxeer onafhankelijk de marktwaarde t.b.v. de vaststelling van het drempelbedrag ter voorkoming dat van staatsteun sprake kan zijn.
5. Hanteer een drempelbedrag voor de inschrijving voor het grondbod.
6. Voor een verificatie van de EMVI-criteria uit, voorafgaande aan de publicatie.
7. Zorg voor voldoende budget voordat de vraag aan de markt wordt gesteld, inclusief ruimte voor de onzekerheid die in de vraag is opgenomen.

Bijlagen



Bijlage 1: Overzicht gesprekken

Datum	Rol/Functie/Organisatie
18-01-2022	Projectbeheerser gemeente Zoetermeer Projectmanager Openbare ruimte, gemeente Zoetermeer
21-01-2022	Projectmanager overall-woontorens, inhuur gemeente Zoetermeer Projectmanager parkeergarage, inhuur gemeente Zoetermeer
24-01-2022	Inkoopadviseur, gemeente Zoetermeer
31-01-2022	Vastgoedjurist, inhuur gemeente Zoetermeer
31-01-2022	Stedenbouwkundige, gemeente Zoetermeer
01-02-2022	IB2, projectleider Contractering
02-02-2022	Wethouder Gemeente Zoetermeer
02-02-2022	Projectmanager parkeergarage, inhuur gemeente Zoetermeer
08-02-2022	Planeconoom, inhuur IB1 gemeente Zoetermeer
08-2-2022	Ambtelijk Opdrachtgever (vanaf mei 2020), gemeente Zoetermeer
11-02-2022	AB1, adviseur
11-02-2022	IB2, Adviseur contracteringsstrategie

Bijlage 1: Overzicht gesprekken

Datum	Rol/Functie/Organisatie
16-02-2022	BK2, kostendeskundige t.b.v. beoordeling begroting IB2 en beoordeling inschrijving parkeergarage
16-02-2022	BK1, kostendeskundige t.b.v. second opinion investeringsraming IB2 voor parkeergarage
18-02-2022	IN 1
18-02-2022	Wethouder Gemeente Zoetermeer
21-02-2022	IN2
22-02-2022	Ambtelijk Opdrachtgever, tot 2020, gemeente Zoetermeer
24-02-2022	IB2, Kostenadviseur en Structural engineer
25-02-2022	IN3
23-3-2022	AK1, advocaat t.b.v. advies aanbestedingsproces

Bijlage 2: Overzicht van relevante documenten

Voor het opstellen van het feitenrelaas en tijdlijn is gebruik gemaakt van o.a. de volgende documenten:

- > Plan van aanpak Markt 10 e.o.
- > Voortgangsrapportages
- > Interne notities aangaan het project Markt 10 e.o.
- > Stukken aan het college en aan de raad
- > Raadsbesluiten
- > Haalbaarheidsstudie parkeergarage (Witteveen+Bos)
- > Financiële waardering parkeergarage (Spark)
- > Kostenraming parkeergarage (Witteveen+Bos)
- > Second opinion raming parkeergarage (Kodos)
- > GREX
- > Schetsontwerp openbare ruimte inclusief raming
- > Contracteringsstrategie (Arcadis)
- > Koop- en realisatieovereenkomst voor woontorens A en C
- > Design & Construct contract voor parkeergarage, waterkering en openbare ruimte
- > Contractstukken
- > Inschrijvingen
- > Nota's van inlichtingen
- > Beoordelingen van de aanbiedingen (verslag, samenvatting)
- > Verslaglegging mededingingsprocedure
- > Third opinion kostenraming parkeergarage (Huls adviseurs)
- > Toets Fakton grondbod

Bijlage 3: Overzicht inzet medewerkers

Functie	Functie	Start	Eind	Dienstverband
Opdrachtgever	Directeur SO	Begin	2020 Q1	Vast
	Directeur	2020 Q1	2020 Q1	Vast
	Teammanager projecten	2020 Q2	2021 Q2	Vast
	Opdrachtgever grote projecten	2021 Q2	Heden	Inhuur
Gedelegeerd opdrachtgever	Programmamanager binnenstad	2020 Q2	2020 Q3	Inhuur
	Programmamanager binnenstad	2020 Q3	2021 Q2	Inhuur
		2021 Q2	Heden	
Projectmanager	Projectmanager	Begin	2020 Q2	Inhuur
	Projectmanager	2020 Q2	Heden	Inhuur
	Projectmanager p-garage	2019 Q3	Heden	Inhuur
	Junior	Begin	2021 Q4	Vast
	Junior	2021 Q3	Heden	Vast
Ondersteuning		2020 Q1	2021 Q1	Vast
		2021 Q1	Heden	Vast
Projectbeheerser		2021 Q3	Heden	Vast
Control	Administrateur	2020 Q3	2021 Q1	Inhuur
	Senior controller	2021 Q2	Heden	Vast
Omgevingsmanagement		Start	2021 Q3	Vast
Communicatie				
Planeconoom		Start	2020 Q1	Inhuur
		2020 Q1	2021 Q2	Inhuur
		2021 Q3	Heden	Inhuur
Stedenbouw		Begin	Heden	Inhuur / Vast
Planner		2020	Heden	Vast
	Projectmanager	Tijdens zwangerschap		Vast
Inkoop / Aanbesteding		Start	Heden	Vast
Jurist	Grondzaken jurist	Start	2021 Q3	Vast
	Grondzaken jurist	2021 Q4	heden	Inhuur
	Vastgoed jurist			Inhuur
		Start	Heden	Vast
Ecologie			Heden	Vast
				Vast
Verkeer		Start	2020 Q4	Inhuur
		2020Q4	2021 Q4	Inhuur
Wonen		Start	Heden	Vast
Duurzaamheid		Start	2020 Q4	Vast
		2021Q1	Heden	Vast
Techniek				
			Heden	Vast
Landschapper		Start	Heden	Vast
Bestemmingsplan		Start	Heden	Vast

Bijlage 4: Financiële processen en prognose eindstand

Onderliggende principes:

1. Inschatting prognose is onafhankelijk van budget
2. Prognose = toekomstige te verwachten verplichtingen incl. risico's
3. Aanvang project: prognose is gelijk aan budget
4. Wijziging scope, dan ook wijziging van het actuele budget
5. Verplichting nooit groter dan budget
6. Betaling nooit groter dan verplichting
7. Zonder verplichting geen betaling
8. Aan het eind van het project is de 'prognose te gaan' nul
9. Prognose einde werk + saldo altijd in evenwicht met actueel budget
10. Richt financiële processen goed in zodat altijd inzicht is in de financiële stand van het project.

