

TERMS OF REFERENCE
TUSSENTIJDSE EVALUATIE HNO-PROJECT

Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur

(Zoals gewijzigd voor aandachtspunt 5.A.c)

12 januari 2016

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	1
2. Bouwontwikkelingen tot en met december 2015.....	2
3. Noodzaak tussentijdse evaluatie en opzet van de evaluatie	3
4. Terms of Reference.....	4
5. Inhoudelijke eisen aan de evaluatie.....	5
6. Gewenste resultaten/rapportageverplichtingen.....	8
7. Planning en uitvoering	9

1. INLEIDING

Na vele jaren van planning alsmede een breed politiek en maatschappelijk debat, is in december 2013 gestart met de bouw van een nieuw algemeen ziekenhuis voor Curaçao, te weten: Hospital Nobo Otrobanda (hierna: **HNO**).

Bij de bouw van het HNO zijn verschillende partijen betrokken. Het Land Curaçao (hierna: **het Land**) is de opdrachtgever van de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (hierna: **SONA**) op basis van een *beheersovereenkomst* van 11 augustus 2011, waarbij SONA door het Land belast is met de ontwikkeling en realisatie van het nieuwe ziekenhuis. De uitvoeringsorganisatie van de SONA (hierna: **USONA/Berenschot**) is op 16 augustus 2011 door SONA belast met de bouwbegeleiding middels een *managementovereenkomst* inzake de ontwikkeling en realisatie van het ziekenhuis.

SONA heeft middels een *bouwovereenkomst* van 4 januari 2013 voor “design, build & maintain” de Nederlandse Ballast Nedam Infra BV (hierna: **Ballast Nedam**) opdracht verleend tot de bouw van het ziekenhuis. De Stichting Sint Elisabeth Hospitaal (hierna: **Sehos**), ingevolge het *Memorandum of Understanding HNO* van 20 september 2013, zal aan het einde van de transitieperiode (i.c. de overgang van de huidige situatie naar een nieuw ziekenhuis) als exploitant van het nieuwe ziekenhuis gaan fungeren. Daarbij zal het Sehos-personeel en andere onderdelen van Sehos via het transitietraject overgaan naar het nieuwe ziekenhuis, een en ander volgens het *Transitieplan HNO*.

In de uitvoeringsstructuur hebben elk van de bovenstaande partijen een plek gekregen. Er is een *Quality and Performance Board* (hierna: **QPB**) ingesteld, die inhoudelijk als sparringpartner van SONA moet fungeren, de kwaliteit en planning van de bouwwerkzaamheden moet monitoren, de continuïteit en kwaliteit van de zorgverlening in de tweede lijn moet bewaken, besluitvorming door de Raad van Ministers voorbereiden en bijdragen aan draagvlak in de samenleving. De QPB bestaat uit vertegenwoordigers van de ministers van Algemene Zaken, Financiën, Gezondheid, Milieu en Natuur en Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning, evenals uit vertegenwoordigers van USONA/Berenschot en Sehos.

2. BOUWONTWIKKELINGEN TOT EN MET DECEMBER 2015

In de afgelopen twee jaren is gewerkt aan de eerste fase van het HNO. Hiervoor is een deel van het winkelcentrum Colon en gebouwen op het Sehos-terrein gesloopt, de Hamelbergweg afgesloten en de ondergrond geëgaliseerd. De bouw heeft een aantal juridische uitdagingen gekend. Zo zijn er rechtszaken geweest over de verstrekte bouwvergunning en de sloopvergunning van gebouwen op het Sehos-terrein en lopen naar aanleiding van een rechtszaak nog onderhandelingen met ondernemers die in het winkelcentrum Colon zijn gevestigd.

Bij het openbreken van de Hamelbergweg bleek dat er veel meer en complexere ondergrondse infrastructuur aanwezig was dan aanvankelijk gedacht. Het omleggen van deze infrastructuur gaat meer tijd en geld vergen dan aanvankelijk begroot. Ook vraagt de verplaatsing van afdelingen in het huidige Sehos-complex veel meer tijd dan gepland, waardoor het gehele kritieke pad van het bouwproces naar een latere periode verschuift. Als gevolg van al deze gebeurtenissen zijn de planning en het budget voor de bouw zwaar onder druk komen te staan en is de datum voor oplevering met minimaal acht maanden verlaat tot 28 mei 2018.

Ballast Nedam heeft bij Usona/Berenschot in juni 2015 een (interim) claim ingediend wegens vertragingen door het niet tijdig beschikbaar komen van het bouwterrein. Een en ander heeft mede tot gevolg een latere opleverdatum van het HNO-bouwproject. De melding van Usona/Berenschot inzake de claim en de omvang ervan vond in oktober 2015 plaats.

Thans ligt er een aanvraag van SONA voor additionele middelen ter dekking van diverse meerkosten voor een totaalbedrag van NAF. 78 miljoen (inclusief bovengenoemde interim claim) per 1 december 2015. Dit bedrag is, gelet op de hoogte van de projectkosten en de nog resterende projectduur, al vrij aanzienlijk en kan niet zonder nadere evaluatie van de uitvoering van het project worden goedgekeurd door het Land.

3. NOODZAAK TUSSENTIJDSE EVALUATIE EN OPZET VAN DE EVALUATIE

Gelet op het voorgaande heeft het Land, en in het bijzonder het Ministerie van GMN (hierna: “**Min GMN**”), de behoefte aan een tussentijdse evaluatie van de uitvoering van dit voor Curaçao in alle opzichten belangrijk project, teneinde diepgaande inzicht te verkrijgen in de voortgang van het bouwproject, het toezicht daarop inclusief de informatievoorziening, het transitieproces, evenals de daarmee verbonden financiële en overige risico’s voor de resterende projectduur op de verschillende onderdelen van dit project tot aan de volledige realisatie ervan.

De tussentijdse evaluatie moet worden gerealiseerd door deskundigen op diverse terreinen, waaronder: ziekenhuis design en organisatie, ziekenhuisbouw, projectmanagement, financieel en juridisch. Er zijn dus verschillende disciplines die aan de evaluatie moeten deelnemen, welke zeer waarschijnlijk niet binnen een bureau te vinden zijn.

Vanwege de bestaande belangen binnen de huidige beheer- en uitvoeringstructuur voor het project, de mogelijke ineffectiviteit daarvan en gelet op de verschillende aspecten die van belang zijn voor een goede beoordeling van de uitvoering van en de voortgang in het project, is het wenselijk om een externe regisseur als General Counsel aan te trekken om de tussentijdse evaluatie te (bege)leiden.

De General Counsel heeft de regie over de evaluatie van het project en informeert c.q. adviseert Min GMN over alle zaken aangaande de (verdere) uitvoering van het bouw- en transitieproject en de (mogelijke) gevolgen daarvan, een en ander in overeenstemming met de eisen aan de tussentijdse evaluatie. Alle bij de bouw- en het transitieproject betrokken personen en instanties zijn, afhankelijk van de informatieplicht aan het Land en al dan niet door tussenkomst van c.q. autorisatie door SONA op grond van bovengenoemde beheersovereenkomst van 11 augustus 2011, verplicht de General Counsel desgevraagd alle inlichtingen te verschaffen die deze meent nodig te hebben voor het uitvoeren van diens taak.

De General Counsel stelt na zijn aanwijzing een Plan van Aanpak (zie hoofdstuk 7) voor de tussentijdse evaluatie op en legt deze ter goedkeuring voor aan Min GMN. Voor de uitvoering van de diverse onderdelen van de evaluatie door anderen dan de General Counsel zelf, zal de General Counsel steeds een voorstel doen aan Min GMN bestaande uit tenminste twee relevante (bureaus van) materiedeskundigen. Alle bij de tussentijdse evaluatie betrokken disciplines en/of partijen dienen aan de General Counsel te rapporteren, die op zijn beurt aan Min GMN rapporteert. Hierdoor wordt Min GMN op de hoogte gebracht van de voortgang in de diverse onderdelen van het HNO-project en de eventuele aanbevelingen van externe deskundigen, zodat het Land in de gelegenheid wordt gesteld het project zo nodig tijdig bij te sturen.

4. TERMS OF REFERENCE

De General Counsel zal als opdrachtnemer, namens het Land, de regie voeren over de tussentijdse evaluatie van het project, met als uitgangspunt de uitvoering en nakoming van de in paragraaf 1 genoemde overeenkomsten.

Naast de bevindingen ten aanzien van de uitvoering en voortgang van het project, de knelpunten bij het functioneren van de beheer- en uitvoeringsstructuur, geeft de General Counsel, gevraagd c.q. ongevraagd, de nodige aanbevelingen, maar in ieder geval met betrekking tot de resterende bouwperiode en de uitvoering van het transitietraject, daar waar nodig met inschakeling van onafhankelijke materiedeskundigen op het gebied van ziekenhuisbouw, (ziekenhuis)projectmanagement en ziekenhuismanagement. Een en ander zoals verder uitgewerkt in Hoofdstuk 6.

De tussentijdse evaluatie dient integraal inzicht te geven in onder meer: de implicaties van de bestaande overeenkomsten en de verplichtingen en aansprakelijkheden van alle betrokken partijen, de tot nu toe behaalde resultaten, de financiële en overige risico's voor de resterende projectduur, inclusief de transitie, het functioneren van de uitvoerings- en monitoringsstructuur en het institutioneel kader bij de operationalisering van het HNO.

De tussentijdse evaluatie richt zich naar aanleiding van het bovenstaande in beginsel op de volgende vier hoofdgebieden (hierna: de vier hoofdgebieden):

- a. de overeenkomsten voor en uitvoering van de bouw van het ziekenhuis, inclusief het toezicht op de bouw en het daarmee verband houdende financieel beheer (*het juridisch kader, het bouwproces en het toezicht op de bouw*);
- b. de transitie van het Sehos naar het HNO (*het transitieproces*);
- c. de informatievoorziening (incl. voortgangsrapportages) en samenwerking (*het monitoringsproces*) en
- d. de inrichting, organisatie, beheer en exploitatie van, evenals het toezicht op, het nieuwe ziekenhuis (*het institutioneel kader*).

5. INHOUDELIJKE EISEN AAN DE EVALUATIE

Met het oog op de evaluatie van de vier hoofdgebieden kent de tussentijdse evaluatie tenminste de volgende beoordelingen of werkzaamheden c.q. vraagpunten die moeten worden uitgewerkt. Voor zover dat hem dienstig voorkomt in het belang van de evaluatie en het daarmee te bereiken doel, zijn de General Counsel en materiedeskundigen vrij om eventuele andere aandachtspunten, dan hetgeen hierna onder A tot en met D genoemd, bij de evaluatie te betrekken.

A. Eisen ten aanzien van het juridisch kader, bouwproces en toezicht op de bouw:

- a. Een inventarisatie van het juridisch kader en met name de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de diverse betrokken actoren.
- b. Een beoordeling van de uitvoeringsplannen op grond van het goedgekeurde Programma van Eisen (PvE) en het definitief ontwerp met betrekking tot de bouwlocatie HNO: ziekenhuisgebouw, benodigde vergunningen, grond/bodemonderzoek, stabilisatiestudie, ventilatie, elektra, coördinatie van veiligheid, tijdpad, etc.
- c. Evaluatie van de overwegingen, nadere onderzoeken, aanpassingen en overige verrichtingen op grond waarvan door SONA (als de formele opdrachtgever voor de bouw van het nieuwe ziekenhuis) aan het Land is geadviseerd dat het nieuwe ziekenhuis toch in Otrabanda in plaats van op het Amstelterrein kon worden gebouwd.
- d. Een review van de bouwplanning/ bouwmanagement, risicobeheersing en de geconstateerde vertragingen en de daarmee gemoeide meerwerk en meerkosten, i.h.b. de schadeclaim van Ballast Nedam, de Hamelbergwegproblematiek, het sloopwerk inclusief asbestinventarisatie en saneringsplan en het schuifplan Sehos.
- e. De beoordeling van de redenen voor het verschuiven van de opleverdatum van HNO naar 28 mei 2018.
- f. De beoordeling van de onderbouwing van de meerkosten van NAf 78 miljoen.
- g. De beoordeling van het toezicht op de bouw, alsook de uitvoering en verdeling van taken.
- h. Het beoordelen van de financiële verantwoording van de geldstromen.
- i. Het beoordelen van het verloop van en stand van zaken in het bouwproces, inclusief de resultaten tot nu toe.
- j. Beoordelen van hoe de verschillende rollen in het project zijn of worden uitgevoerd. met betrekking tot uitvoering, beheersing en toezicht.
- k. Het benoemen van de onderscheiden risico's.
- l. De beoordeling van de projectdocumentatie en inventarisatie van mogelijke lacunes in de vastgelegde informatie, de informatievoorziening, voortgangsrapportages en de onderlinge samenwerking tussen de betrokken partijen.

- m. Het analyseren van de tijdbesteding, de budgetbesteding, output en de informatievoorziening.

B. Eisen ten aanzien van het transitieproces:

- a. Een inventarisatie van het juridisch kader en met name de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de diverse betrokken actoren.
- b. Het beoordelen van het verloop van en stand van zaken in het transitieproces.
- c. Het definiëren van het niveau van het HNO, referentie ziekenhuisfunctie (niet SEHOS).
- d. Het beoordelen van de inrichting van de nieuwe organisatie.
- e. Het beoordelen van de inpassing van het HNO in de zorgstructuur en diens logistiek.
- f. Het beoordelen van de uitvoeringsplannen met een daaraan verbonden tijdpad.
- g. Het beoordelen van de inrichting, bezetting en ondersteuning van het transitieteam.
- h. Het beoordelen van de begeleiding van de samenwerking op diverse niveaus, en vanuit verschillende invalshoeken: zorginhoudelijk, organisatorisch, logistiek en financieel.
- i. Het beoordelen van de opleiding van medewerkers, managers en bestuur.
- j. Het beoordelen van de financiële verantwoording van alle geldstromen die betrekking hebben op het integrale HNO-budget.
- k. Het beoordelen van de rapportage aan regering en de Staten.
- l. Het beoordelen van de communicatie met de gemeenschap en stakeholders, inclusief beoordeling door gebruikers van het projectresultaat tot nu toe en van de wijze waarop zij bij het project worden betrokken.
- m. Het benoemen van de onderscheiden risico's.
- n. De beoordeling van de projectdocumentatie en inventarisatie mogelijke lacunes in de vastgelegde informatie, de informatievoorziening, voortgangsrapportages en de onderlinge samenwerking tussen de betrokken partijen.
- o. Het analyseren van de tijdbesteding, de budgetbesteding, output en de informatievoorziening.

C. Eisen ten aanzien van het monitoringsproces:

- a. Een inventarisatie van het juridisch kader en met name de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de diverse betrokken actoren en het beoordelen van de inrichting, taak en werking van het QPB.
- b. Het beoordelen van de samenwerking op diverse niveaus, waaronder specialisten, verpleegkundigen en facilitaire ziekenhuisdiensten, vakbond e.d. en vanuit verschillende invalshoeken: zorginhoudelijk, organisatorisch, logistiek en financieel.

- c. Het beoordelen van de begeleiding van de Raad van Ministers bij besluitvorming en toezicht, evenals de rapportage aan de regering en de Staten.
- d. Het beoordelen van de communicatie met de gemeenschap en stakeholders.
- e. Het beoordelen hoe de verschillende rollen in het monitoringsproces zijn of worden uitgevoerd.
- f. Het benoemen van de onderscheiden risico's.
- g. Het beoordelen van de projectdocumentatie en inventarisatie mogelijke lacunes in de vastgelegde informatie, de informatievoorziening, voortgangsrapportages en de onderlinge samenwerking tussen de betrokken partijen.
- h. Het analyseren van de tijdbesteding, de budgetbesteding, output en de informatievoorziening.

D. Eisen ten aanzien van het institutioneel kader:

- a. Een inventarisatie van het juridisch kader en overeenkomsten voor beheer, exploitatie en toezicht, waarbij met name aandacht wordt geschonken aan de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de diverse betrokken actoren zowel tijdens de bouwperiode alsook wanneer het HNO gereed is en operationeel wordt.
- b. Het benoemen van de onderscheiden risico's en welke partijen deze voor hun rekening zullen nemen.

6. GEWENSTE RESULTATEN/RAPPORTAGEVERPLICHTINGEN

De uitvoering van de werkzaamheden moet minimaal leiden tot de volgende resultaten:

1. Een evaluatierapport van het HNO-project met de bevindingen, belangrijke risico's en eventuele aanbevelingen gericht op risicomanagement door het Land bij de verdere uitvoering van het project. Een en ander vanuit de verschillende invalshoeken en de vier hoofdgebieden zoals aangeven in de terms of reference.
2. Eventuele deelrapportages betreffende de vier hoofdgebieden c.q. belangrijke onderdelen daarvan.

De General Counsel kan middels deelrapportages aan de hierboven genoemde rapportageverplichtingen voldoen. Indien voorzien van een algemene toelichting en beoordeling, vormen alle deelrapportages tezamen het evaluatierapport. In het evaluatierapport of de deelrapportages worden in ieder geval opgenomen:

- a. Eventuele voorstellen om het HNO-bouwproces tijdig te (doen) realiseren met zo min mogelijke meerkosten.
- b. Eventuele voorstellen voor een nieuwe projectbeheer- of monitoringstructuur (incl. informatievoorziening en samenwerking) voor het bouw- of het transitieproces.
- c. Eventuele voorstellen voor een passende governance structuur (institutioneel kader) waarin onder meer inzicht wordt gegeven in de verschillende overeenkomsten om het project te operationaliseren en de randvoorwaarden voor het goed functioneren van het HNO zijn opgenomen.
- d. Eventuele voorstellen over de (wenselijke) rol van het Sehos in het nieuwe institutioneel kader, inclusief beoordeling van de haalbaarheid en eventuele noodzaak tot aanpassingen in de afspraken in de MOU tussen Het Land, Sehos en Usona.
- e. Andere belangrijke voorstellen voor ieder van de vier hoofdgebieden.

7. PLANNING EN UITVOERING

1. De tussentijdse evaluatie moet uiterlijk 1 maart 2016 van start gaan, nadat daarvoor de noodzakelijke voorbereidingen door Min GMN zijn gedaan, inclusief de nodige goedkeuringen.
2. In dat verband zal de General Counsel binnen twee weken na zijn aanwijzing een Plan van Aanpak (PvA) voor de tussentijdse evaluatie opstellen, inclusief de daarbij te hanteren werkwijze, de selectieprocedure voor de aan te trekken materiedeskundigen en het tijdspad voor de afronding van de evaluatie.
3. Terwijl de evaluatie principieel uitgaat van een samenhangend evaluatieproces waarbij er sprake is van een integrale uitvoering van de evaluatiewerkzaamheden zal de General Counsel bij de te hanteren werkwijze in het kader van het evaluatieproces, voor zover dat geen consequenties heeft voor de onderlinge verbondenheid van de uitvoering van de evaluatie voor alle vier hiervoor genoemde hoofdonderdelen, prioriteit geven aan de evaluatie van het bouwproces, het toezicht op de bouw en de daarmee verband houdende onderwerpen zoals genoemd in onderdeel A van Hoofdstuk 5.
4. Het PvA zal ter goedkeuring worden aangeboden aan Min GMN. Het goedgekeurde PvA vormt, naast de terms of reference, de leidraad voor de opzet en uitvoering van de opdracht door de General Counsel. Deze opdracht zal worden vastgelegd in een landsbesluit.
5. Voor het uitvoeren van de tussentijdse evaluatie van het HNO-project is het tevens van belang dat de begroting, voor de door de General Counsel en de ingeschakelde materiedeskundigen te verrichten werkzaamheden, vooraf wordt vastgesteld en door Min GMN wordt goedgekeurd. Een en ander geschiedt nadat het PvA is goedgekeurd en op basis van de prijsopgaven van alle door Min GMN geselecteerde materiedeskundigen en de General Counsel.

=====