Gemeente Waterland

Monnickendam, 04 april 2023

Nummer:	195-42
Onderwerp:	kredietverhoging Brede School De Havenrakkers
Portefeuillehouders:	Ton van Nieuwkerk en Roland Wolters
Contact via:	Team VOS
Datum:	4 april 2023

Wettelijke grondslag voor raadsbevoegdheid: artikel 189 Gemeentewet

Aan de Raad

Voorstel

1. Het realisatiekrediet voor Brede School De Havenrakkers te verhogen met € 1.642.204,- van € 5.968.896,- naar € 7.611.100,- ten behoeve van de realisatie van Brede School De Havenrakkers.
2. Aanvullend €384.849,- exploitatiebudget beschikbaar te stellen ten behoeve van noodzakelijke (grond)werkzaamheden voor tijdelijke huisvesting op het terrein van SDOB. Inclusief het hiervoor eerder beschikbaar gestelde budget van €622.545,- komt het totaal beschikbaar gestelde budget voor tijdelijke huisvesting daarmee op €1.007.394,-

Inleiding

In april 2021 stemde uw Raad in met een kredietverhoging van € 811.485,- voor Brede School De Havenrakkers in Broek in Waterland. Daarmee stelde uw Raad € 5.968.896,- beschikbaar, ervan uitgaande dat dit budget samen met de cofinanciering van € 486.000,- door OPSPOOR toereikend zou zijn voor de realisatie van Brede School De Havenrakkers (totaal € 6.454.896,-) Gelijktijdig werd het exploitatiebudget voor tijdelijke huisvesting van De Havenrakkers verhoogd met €85.150,- naar € 622.545,-. Vanaf Q3 2022 werd duidelijk dat zowel het krediet voor de realisatie van Brede School De Havenrakkers als het exploitatiebudget niet toereikend zijn voor de voltooiing van het project door verschillende omstandigheden. Uw Raad is 15 september 2022 mondeling geïnformeerd over verwachte overschrijdingen op onderwijshuisvestingsprojecten en 21 september 2022 per RID (192-149). Op 23 februari jl. bent u nogmaals mondeling geïnformeerd over de verwachte verdubbeling van de overschrijding voor het project De Havenrakkers.

Er is aanvullend nog € 2.816.175,- nodig om het project te realiseren, bestaande uit kosten voor bouw en kosten voor tijdelijke huisvesting. De overschrijding bestaat uit een viertal zaken:

1) prijsstijgingen door vertragingen en ontwikkelingen in de bouwwereld, versterkt door de oorlog in Oekraïne: € 1.094.632,-.
2) Het oplossen van technische tekortkomingen ontstaan door bezuinigingen in de voorbereidingsfase: € 936.694,-.
3) Er waren geen kosten voor het schoolplein opgenomen in het initiële budget (€400.000,-).
4) De grondwerkzaamheden, plus bijbehorende werkzaamheden voor tijdelijke huisvesting zijn niet meegenomen in het huidige budget: € 384.849,-.

Met OPSPOOR is constructief gezocht naar wie welk deel van deze overschrijdingen voor z'n rekening kan en moet nemen. Tijdens het bestuurlijk overleg van 17 maart 2023 is de extra cofinanciering vanuit OPSPOOR vastgesteld op € 600.122,-. Daarnaast heeft de gemeente voor OPSPOOR een aanvraag

Specifieke Uitkering Ventilatie in Scholen (SUVIS) gedaan van € 189.000,-. Dat betekent dat de gemeente nog € 2.027.053,- extra dient te investeren in het project, verdeeld over het krediet voor de bouw van de school € 1.642.204,- en een budgetverhoging van € 384.849,- voor de tijdelijke huisvesting.

De afgelopen jaren zijn er op verschillende momenten omstandigheden geweest en keuzes gemaakt die hebben geleid tot de overschrijding zoals die nu is. Hieronder wordt dit toegelicht in een vereenvoudigde tijdlijn.

Bezuiniging op het taakstellend budget (2019)
Tijdens de ontwerpfase en de aanbestedingsfase in 2019 heeft de gemeente Waterland getracht een bezuinigingsoperatie uit te voeren ten aanzien van een taakstellend budget van 4,2 miljoen incl. BTW. Dit budget was reeds onrealistisch voor een complex vernieuwbouwproject, inclusief renovatie van de naastgelegen gymzaal. De gemeente stuurde aan op een bouwkostenpeil van € 1530,- per m2, terwijl vanuit de VNG al het advies luidde om de normbedragen met 40% te verhogen naar €2200,- per m2. De aannemer diende na gunning een begroting in die, met € 6.083.820,- incl. BTW - en inclusief renovatie gymzaal-, fors hoger uitkwam dan het taakstellend budget. Er is vervolgens afscheid genomen van de aannemer, waardoor het bouwteam zonder aannemer verder heeft gewerkt aan het ontwerp. Door deze incomplete bouwteamconstructie is daarop een ontwerp en bestek gemaakt met omissies omdat enerzijds duurzaamheidsnormen (BENG) gehaald moesten worden en anderzijds bezuinigingen werden toegepast. Deze aanpak heeft geleid tot een onvolledig ontwerp en bestek en dat heeft doorgewerkt in het verdere proces, tot aan de realisatiefase aan toe.

Overdracht bouwheerschap (2020)
Om de bouw vlot te trekken biedt OPSPOOR aan het bouwheerschap over te nemen. Dit gebeurt echter op een ongelukkig moment: de gemeente heeft de overeenkomst met projectmanagementbureau ABC-NOVA stopgezet en het bouwteamproces (van Definitief Ontwerp naar Technisch Ontwerp) verloopt zonder de aannemer. Zowel de gemeente als OPSPOOR onderschatten de complexiteit van de situatie en de overdracht is onvolledig en inadequaat verlopen. De gemeente draagt het bouwheerschap over in augustus 2020 en stelt een krediet van € 5.157.411,- beschikbaar zonder rekening te houden met bijvoorbeeld indexeringen naar het jaar van uitvoering.

Kredietverhoging na marktconsultatie (2021)
Stichting OPSPOOR heeft als bouwheer de aannemer 1,5 jaar later alsnog aangesteld. Er wordt een marktconsultatie gedaan door Basalt Bouwadvies en daaruit blijkt dat de eerder door de aannemer opgevoerde aanneemsom €6.083.820,- (september 2019) beneden marktconform is. Het beschikbaar gestelde budget (2021) is vervolgens niet toereikend omdat:

a) tijdens het proces van het Definitief Ontwerp naar het Technisch Ontwerp is getracht om te bezuinigen. Deze bezuinigingen c.q. omissies komen tijdens de realisatiefase in 2022 aan het licht en er moeten veel extra werkzaamheden verricht worden om tot een deugdelijk en veilig gebouw te komen.
b) De ingediende begroting was tijdens de marktconsultatie inmiddels verouderd (verloop van 1,5 jaar) en de verhoging van het krediet (2021) is onderbouwd met een prijspeil uit 2020, dus tijdens de vaststelling volstond het krediet al niet meer.

Stijging bouwkosten en -materialen vanaf 2022
De bouwkosten zijn sinds 2022 fors gestegen door hoge energiekosten, schaarste van materialen en de oorlog in Oekraïne. Uitgerekend in deze periode is er extra vertraging ontstaan door de vertraagde stroomlevering van Liander en kwamen tijdens de start van het bouwproces aanvullende tegenvallers aan het licht. Ook het proces omtrent de vergunningaanvraag verliep moeizaam; hierin had OPSPOOR adequater moeten handelen. Tijdens de aanvang van de bouw per 16 mei, bleek de 'oudbouw' in slechtere staat dan waar het projectmanagementbureau én het architectenbureau op hadden geanticipeerd. Tevens blijkt de renovatie van de oudbouw, inclusief de relatief nieuwe

kinderopvangvleugel, door allerlei defecten hogere kosten met zich mee te brengen. In de periode augustus 2022 t/m januari 2023 kwam de waslijst aan tegenvallers aan het licht en wordt de gemeente aldus geconfronteerd met aanzienlijke kostenverhogingen.

Verantwoordelijkheden
In de aanloop naar de realisatiefase heeft de gemeente, in samenwerking met ABC NOVA, steken laten vallen, waarna OPSPOOR na overdracht van het bouwheerschap zich verslikte in de complexiteit van het project. De gemeente heeft vanuit de bezuinigingsoperatie een onrealistisch budget beschikbaar gesteld met als bijkomstig nadeel een onvolledig bestek. Dit kwam duidelijk aan het licht, nadat afscheid was genomen van projectmanagementbureau ABC NOVA en OPSPOOR besloot -naast de nieuwe rol van bouwheer- tevens de zeer specialistische taak van projectmanagementbureau op zich te nemen. OPSPOOR maakt geen gebruik van een professionele projectorganisatie met bijbehorende beheersmaatregelen, waardoor de gemeente per november 2022 een eigen projectorganisatie heeft ingericht om tijdig de juiste gegevens te verzamelen en besluitvorming hier op af te stemmen. OPSPOOR heeft onderkend dat zij de opdracht hebben onderschat en daarmee deels verantwoordelijk zijn voor de vertragingen en kostenverhogingen. De gemeente Waterland en OPSPOOR hebben ervoor gekozen om op bestuurlijk niveau consensus te bereiken over de kostenverdeling, zonder de voortgang van het project te vertragen. Zowel OPSPOOR als de gemeente hebben zich transparant en constructief opgesteld en op basis van de beschikbare gegevens is een akkoord bereikt over de extra cofinanciering van OPSPOOR die past binnen de wet- en regelgeving waarbinnen OPSPOOR mag financieren. Daarbij is tevens afgesproken dat kostenverhogingen als gevolg van nieuwe tegenvallers worden gedekt door OPSPOOR.

De gemeente en OPSPOOR trekken samen op om de mogelijkheden te onderzoeken voor het aansprakelijk stellen van derden. Mocht dit zijn vruchten afwerpen dan zal dit volgens een verdeelsleutel tussen OPSPOOR (25%) en gemeente (75%) afgehandeld worden. De gemeente neemt hierin het voortouw.

Argumenten
1.1 De gemeente moet een realistisch bedrag beschikbaar stellen waarmee voldaan kan worden aan de zorgplicht.
Door de bezuinigingsoperatie op het taakstellend budget is op voorhand een onrealistisch bedrag ter beschikking gesteld in 2019. De verhoging van het budget in april 2021 is wederom niet realistisch gebleken omdat er a) voortgeborduurd is op fouten die door de bezuinigingsoperatie zijn ontstaan b) niet is geraamd op actuele kostenkengetallen en c) externe omstandigheden waren in de bouwwereld die bovendien werden versterkt door de oorlog in Oekraïne.

1.2 De gemeente is deels verantwoordelijk voor de ontstane overschrijdingen.
De gemeente heeft in de voorbereidingsfase, tot en met de aanbesteding, proberen te sturen op een minimaal kostenniveau en dit heeft negatieve gevolgen gehad voor het proces en de uiteindelijke reële kosten. Tijdens de realisatiefase worden veel onvoorziene situaties ten aanzien van de bestaande bouw ontdekt. Tevens blijken de ontwerpen niet aan te sluiten op de reële situatie en is het ontwerp incompleet.

2.1 De gemeente is verantwoordelijk voor tijdelijke huisvesting.
De gemeente is verantwoordelijk voor de financiering van tijdelijke huisvesting in het geval van vervangende nieuwbouw. Doordat de nieuwbouw en renovatie plaatsvindt op de bestaande locatie van De Havenrakkers is de gemeente gedwongen om op een alternatieve locatie tijdelijke onderwijsruimten aan te bieden. Het aantal locaties voor tijdelijke huisvesting in Broek in Waterland bleek beperkt en de huidige locatie op het voetbalveld kent een aantal nadelen. De zachte bodem van het voetbalveld is niet onderheid en de grondwerkzaamheden om het terrein geschikt te maken voor de plaatsing van tijdelijke units leidden daarom tot aanzienlijke kostenverhogingen.

Kanttekeningen

1.1/2.1 De Raad heeft in 2021 aangegeven niet meer budget beschikbaar te stellen voor het project De Havenrakkers.

De gemeenteraad heeft aangegeven dat het beschikbaar gestelde budget het maximum is. Deze uitspraak neemt echter niet weg dat de gemeente een zorgplicht heeft richting de leerlingen van de basisschool. Met de overdracht van het bouwheerschap is onterecht aangenomen dat alle verdere kostenoverschrijdingen voor risico en rekening van de bouwheer zijn, OPSPOOR. De zorgplicht voor de leerlingen kan echter niet worden overgedragen; die ligt bij de gemeente. Bovendien worden in de Brede School een kinderopvang en een bibliotheek gehuisvest. Voor deze partijen heeft de gemeente weliswaar geen zorgplicht, maar wel een maatschappelijke verantwoordelijkheid welke is geconcretiseerd in het gemeentelijk beleid. Naast de zorgplicht van de gemeente heeft de aannemer, op basis van de contractuele voorwaarden, het recht om te indexeren na een bepaalde datum en kosten als gevolg van onvoorziene omstandigheden door te rekenen aan de gemeente.

Financiële toelichting

Voor de realisatie van Brede School De Havenrakkers is ruim € 2,8 miljoen extra nodig ten opzichte van het huidige krediet van de gemeente (ca. €5,9 miljoen) en de eerder toegezegde cofinanciering door OPSPOOR van € 486.00,-. Van deze 2,8 miljoen overschrijding wordt € 789.122,- bekostigd vanuit OPSPOOR (€ 600.122,-) en de SUVIS-regeling (€ 189.000,-).

Vanuit de gemeente is aanvullend krediet nodig van € 1.642.204,- resulterend in een totaalkrediet van € 7.611.100,- voor de vernieuwbouw. Dit krediet wordt geactiveerd en afgeschreven over een termijn van 40 jaar. De € 384.849,- voor o.a. de grondwerkwerkzaamheden ten behoeve van de tijdelijke huisvesting wordt samen met het eerder beschikbaar gestelde budget van € 622.454,- in één keer ten laste gelegd van de exploitatie.

De kapitaallasten van de meerkosten voor de bouw van € 1.642.204,- bij een rentepercentage van 3,5 % zijn volgens onderstaande tabel:

Nr.	Omschrijving	Mutatie	Mutatie	Mutatie	Mutatie	Mutatie
			2023	2024	2025	2026
3.01	Onderwijs	Lasten	0	98.532	97.095	95.658

Tijdelijke huisvesting

De extra kosten van €384.849,- voor de tijdelijke huisvesting betreffen geen investering en kunnen derhalve niet geactiveerd worden over een bepaalde periode. Deze kosten komen direct ten laste van de exploitatie. Het totale bedrag wat ten laste wordt gebracht van de exploitatie komt op € 1.007.394,-.

Totale kosten project

	Gemeente	**OPSPOOR**	**Totale kosten**
	2021	**2021**	
Tijdelijke huisvesting	€ 622.545,00	0	€ 622.545,00
Vernieuwbouw	€ 5.968.896,00	€ 486.000,00	€ 6.454.896,00
			€ 7.077.441,00
	overschrijding 2023	**Overschrijding 2023**	**Totale overschrijding**
Tijdelijke huisvesting	€ 384.849,00	0	€ 384.849,00
Vernieuwbouw	€ 1.642.204,00	€ 789.122,00	€ 2.431.326,00
			€ 2.816.175,00

	Totale kosten	Totale kosten	Totale kosten project
Totale bijdrage tijdelijke huisvesting	€ 1.007.394,00	€ 0,00	€ 1.007.394,00
Totale bijdrage vernieuwbouw	€ 7.611.100,-	€ 1.275.122,00	€ 8.886.222,00
			€ 9.893.616,00

Vervolgproces
De komende periode voert de gemeente overleg met OPSPOOR, de bibliotheek en de kinderopvang voor wat betreft de gebruik- en eigendomssituatie, voordat de Brede School is opgeleverd. Na de oplevering van Brede School De Havenrakkers (8 augustus 2023) volgt de eindafrekening waar de precieze kosten in kaart worden gebracht en verrekend.

Verbetervoorstellen
In de periode maart-mei 2023 wordt een verbetervoorstel opgesteld voor onderwijshuisvestings-projecten om in de toekomst te voorkomen dat de gemeente opnieuw aan vergelijkbare projectrisico's wordt blootgesteld. In het voorstel zal aandacht zijn voor de wijze waarop onderwijshuisvestings-projecten afwijken van 'reguliere' bouwprojecten, het belang van een eenduidige projectstructuur, verwijzen naar de mogelijkheden om projecten uit te besteden tegen een meerprijs om zodoende (financiële) risico's te beperken en in regionaal verband samenwerken voor wat betreft expertisevorming en inkoopstrategieën voor onderwijshuisvestingsprojecten.

Burgemeester en wethouders,

drs. E.G.H. Dijk MPM
gemeentesecretaris/algemeen directeur

drs. M.C. van der Weele
burgemeester

Bijlage:
Conceptraadsbesluit