DEMOCRATIE IN UITVOERING

Democratie in uitvoering
Voltastraat 26
2316 DN Leiden

06 46 74 19 03
marije@democratieinuitvoering.nl

KVK 51559676
BTW NL001977505B88
IBAN NL02KNAB0742133095

De uitkomst van het onderzoek

van Project huisvesting OBA in De Omval

Leiden, 19 juli 2023

Geachte mevrouw Wildeman,

In het Project huisvesting OBA in De Omval zijn zaken serieus misgegaan, daar is iedereen het over eens. Bij de behandeling in de gemeenteraad van de uitkomsten van het interne onderzoek hebben dingen die fout gingen, volop aandacht gekregen, en terecht.

In de afgelopen weken deden wij nader onderzoek naar het project, om daaruit lessen te trekken voor de organisatie. Dat deden we door uitgebreid documentatie-onderzoek, het uiteenzetten van de tijdlijn en interviews met betrokken (ex-)medewerkers en bestuurders. Ook hebben we tussentijdse bevindingen gedeeld in een miniconferentie met interne betrokkenen en de reacties daarop verwerkt.

Tijdens ons onderzoek hebben we ervaren dat alle betrokkenen royaal openheid van zaken wilden geven over wat er mis was gegaan. Uit de stukken en gesprekken is dan ook een consistent beeld naar voren gekomen.

Was er sprake van een unieke samenloop van omstandigheden? Natuurlijk. Maar de organisatie en het bestuur hebben hierin geopereerd ‘zoals we dat doen in Diemen’. De samenloop van omstandigheden heeft dan ook een aantal zwakke plekken aan het licht gebracht, in de organisatie en in het samenspel met het bestuur.

Ook moet gezegd dat het project een prachtig gebouw heeft opgeleverd, met voorzieningen waar iedereen blij van wordt en waarvan de exploitatie

waarschijnlijk niet een wezenlijk probleem gaat worden. De uiteindelijk betaalde prijs wordt niet als heel onredelijk gezien. Toch had dat anders kunnen zijn, daar is menigeen zich van bewust. De organisatie kan en wil de relatieve rust die dit positieve resultaat oplevert, gebruiken om lering te trekken uit de gang van zaken. Daar zijn redenen toe, en kansen voor.

U vroeg ons de lessen voor de organisatie te trekken. Met deze brief doen wij dat. Het hoofdverhaal maken we niet van de fouten, maar van de onderliggende dynamieken in Diemen waardoor die fouten zijn ontstaan.

Dynamieken

Om een enigszins genuanceerd beeld van het project en de omstandigheden waaronder het werd gerealiseerd te krijgen, geven wij hier eerst een impressionistische schets van verschillende dynamieken die van invloed zijn geweest op het project en de wijze waarop het is uitgevoerd. Daarna doen wij een paar concrete aanbevelingen die de organisatie kunnen helpen in de toekomst adequaat op dergelijke dynamieken in te spelen.

1. Ambitie

Er is een wethouder die zaken wil realiseren. De verkiezingen van 2018 zijn op komst en hij is op weg naar zijn tweede periode. Er is een ervaren beleidsambtenaar (een ‘éénpitter’; zo is de omvang van de Diemense organisatie) die sinds 2016 bezig is de nieuwe cultuurnota te schrijven, in goede samenwerking met de wethouder. Er is een ambitieuze bibliotheek met een substantieel exploitatiebudget op zoek naar nieuwe huisvesting en een (amateur-)bestuur zonder middelen dat het lokale theater graag opgewaardeerd ziet worden.

Het plan voor herhuisvesting ontstaat, de architect helpt graag de ambitie te verbeelden. Het wordt onderdeel van de cultuurnota die in januari 2018 wordt vastgesteld en na de verkiezingen wordt de ambitie onderdeel van het collegeprogramma. Een verkenning volgt en het plan lijkt haalbaar. Het (ver-)bouwproject is een feit en de gemeente is, als eigenaar van het gebouw, ook investeerder en opdrachtgever. Eenmaal onderweg kan zo’n project niet

goed meer gestopt worden. De verwachtingen zijn gewekt, de investeringen voor een groot deel gedaan en het mooie, maatschappelijke resultaat blijft lonken (en wordt uiteindelijk ook gerealiseerd).

2. Sturing

Projectmatig werken is in Diemen ingevoerd en er is een Team Projecten dat (vooral fysieke) projecten realiseert. De inrichting van de organisatie en de werkwijze bij de grotere projecten zijn gedetailleerd uitgewerkt en er is de nodige ervaring met projectmatig werken opgedaan. In de organisatie is de druk hoog. De ambtelijke leiding probeert positie te kiezen en het bestuur te overtuigen: er moeten keuzen gemaakt worden en prioriteiten worden gesteld. Het bibliotheekplan is het eerste substantiële project wat op tafel komt waarvoor geen capaciteit beschikbaar is. Ambtelijk zijn er ook verschillen in opvatting over de wenselijkheid en prioritering van dit project. Duidelijk is echter dat het plan, een bestuurlijke wens van een nieuw aangetreden college, niet uit- of afgesteld zal worden. De organisatie zal een manier moeten vinden waarop het plan uitgevoerd kan worden. Het DT besluit dat niet Team Projecten, maar ‘de lijn’ het moet oppakken. De organisatie is nog ‘verkokerd’, een reorganisatie is gaande waarin een integrale concerndirectie wordt ingesteld, maar op dat moment functioneren er nog ‘kolommen’.

Het project landt in de kolom Samenleving. Die neemt, als ‘auteur’ van het plan, de verantwoordelijkheid op zich. In de sterke ‘doe-cultuur’ van Diemen past dat het project wordt opgepakt zonder dat de onderliggende discussie over de prioriteiten van het gemeentebestuur en de consequenties voor de organisatie, tot een goed einde is gebracht. Door Team Projecten wordt hulp aangeboden met projectmatig werken, maar geen capaciteit. Zo wordt het opdrachtgeverschap voor het bouwproject buiten de bestaande projectenstructuur en -werkwijze, opgepakt door (toen nog) Afdeling Samenleving en wordt externe projectleiding ingehuurd. Die laatste op voorspraak van de bibliotheek. Er wordt besloten tot de (in de bouw niet ongebruikelijke) bouwteam-werkwijze. Daarin wordt het definitieve ontwerp in samenwerking tussen partijen, gedurende de uitvoering, ontwikkeld.

3. Operatie

De beleidsmedewerker die het plan oorspronkelijk in de cultuurnota formuleerde wordt ambtelijk opdrachtgever, de betrokken wethouder bestuurlijk opdrachtgever. De ambtelijk opdrachtgever heeft geen ervaring met dergelijke projecten, dat is bekend. De externe projectleider krijgt een centrale rol in het gehele verloop van het project. De projectleider creëert een eigen projectstructuur en onderhoudt zijn eigen contacten met de portefeuillehouder, de bibliotheek, ambtenaren en derden. De organisatie houdt dat niet tegen, feitelijk bevordert deze dat zelfs. Mogelijk vanwege het vertrouwen wat de bibliotheek in de projectleider uitsprak is er geen vorm van aanbesteding. De projectleider wordt per fase gecontracteerd van de voorbereiding tot het einde van het project.

Er is voor de start éénmaal een projectplan gemaakt volgens het format van de gemeente, daarna blijft aansluiting op de gemeentelijke werkwijze zo goed als achterwege. Ook de samenwerking met gemeentelijke afdelingen (vergunningen, gebouwbeheer, team projecten) blijft beperkt tot het strikt noodzakelijke. In het bouwteam, onder leiding van de externe projectleider, worden vrijwel alle besluiten genomen. In het bouwteam zitten (onder-)aannemers, installateurs, architecten en slechts een enkele gemeentelijke medewerker op een specifiek deelaspect. De, nog volgens het format-plan ingerichte, stuurgroep komt zelden bij elkaar, alleen in het begin van het project. Het project komt niet aan de orde in de bestaande ‘projectenstaf’ en blijft ook buiten de normale informatiestroom via de portefeuille-overleggen.

4. Mensen

De ambtelijk opdrachtgever die min of meer tegen wil en dank leider van dit project is geworden, mist bouw-ervaring en kan dus niet zoveel toevoegen in het bouwteam. Daar is hij dan ook zelden bij. Waar hij wel van toegevoegde waarde kan zijn, in het verbinden van het project met de interne organisatie, kost het moeite om de juiste medewerking van collega’s te krijgen. Inmiddels krijgt de reorganisatie zijn beslag en zijn de zittende leidinggevenden niet allen zeker waar zij na de reorganisatie hun plek zullen vinden.

De secretaris/directeur wordt ernstig ziek en zijn werk wordt vanaf eind februari 2020 erbij gedaan door de eerste loco-secretaris, het hoofd van de afdeling Samenleving waar het Project huisvesting OBA in De Omval belegd is. De secretaris gaat vervolgens in mei 2021 met pensioen; de functie van gemeentesecretaris wordt dan opnieuw tijdelijk waargenomen. In juni 2022 treedt de huidige gemeentesecretaris aan. Het project is dan al in de eindfase beland.

5. Control

Er is niet, zoals gebruikelijk, iemand aangesloten bij het project met verantwoordelijkheid voor de financiële functie. De financiële paragraaf in de verslagen van het bouwteam zijn summier. Financiële vragen worden nogal eens verwezen naar een apart overleg tussen projectleider en anderen (aannemer, opdrachtgever). Kennelijk heeft niet elke partij eenzelfde budget voor ogen (in- of exclusief plankosten, projectmanagement, etc.), maar dat komt niet tijdig aan het licht. Er is geen verplichtingenadministratie, facturen die door opdrachtgever en projectleider werden gefiatteerd, worden betaalbaar gesteld zonder zicht op de uitputting van de budgetten. Er zijn soms vermoedens dat het project niet binnen de begroting zal blijven, maar bij enkelen bestaat de overtuiging dat de bouw is aangenomen tegen een ‘fixed price’, bij anderen dat de projectleider in control is. Er wordt ook een enkele maal aanvullende budgetten gevraagd en toegekend, onder meer voor verduurzaming, waardoor die indruk wordt versterkt.

In 2021 worden er ook bij dit project steekproeven getrokken in het kader van de VIC. Daarbij rijzen vragen over enkele grote facturen. Die worden niet als alarmsignaal, maar in eerste instantie als vraag om nadere informatie aan de projectleiding uitgezet. Antwoorden van de projectleiding laten lang op zich wachten en blijken niet afdoende. Het ontbreken van de gegevens wordt ‘als gegeven' opgenomen in de VIC-rapportage over Q4 van 2021 die op 4 mei wordt opgeleverd. Dit leidt niet tot opschalen. Het duurt derhalve tot halverwege 2022 voordat die rapportage het management en het bestuur daadwerkelijk alarmeert.

En: Corona

Wat juist in deze periode op alles grote impact heeft, is de Corona-pandemie. In dezelfde periode dat de gemeentesecretaris uitviel, brak de ziekte uit in Nederland. Het was crisistijd. Deze dynamiek versterkt onmiskenbaar de werkwijze van Diemen: hands-on, zelf regelen, problemen oplossen zodra je ze tegenkomt. Thuiswerkend werden ambtenaren vaker kleine zelfstandigen, en waar Diemen normaliter de checks and balances 'werkendeweg' deed — in de wandelgangen, door bij elkaar binnen te lopen en elkaar te bevragen — ontbraken die nu. Corona werkte daarmee als accelerator van de andere dynamieken.

Aanbevelingen

DT: professionaliseer het stelsel

In de gesprekken hebben wij het beeld gekregen dat de organisatie, onder meer door het nieuwe, integraal werkende DT, stappen heeft gezet om de beschreven verkokering tegen te gaan en samenhang te bevorderen. Toch vragen wij in onze aanbevelingen opnieuw expliciet aandacht voor samenhang en samenwerking. In de afweging en besluitvorming, in de uitvoering en in de (project- en proces-) beheersing. Wij hebben de stellige indruk dat daar nog het nodige te winnen is. Dat leidt bovendien tot een beter gesprek tussen bestuur en organisatie: het gesprek over bestuurlijke keuzes in samenhang en met alle consequenties op tafel. Concreet:

1. Verbeter het gesprek tussen DT en college over de ambities, de keuzes en de realisatie. Bedien het college en als nodig de raad door keuzes over dilemma's en conflicterende ambities expliciet te maken en hen besluiten voor te leggen.
2. Ga actief het 'non-interventie'-gedrag tussen de 'kolommen' tegen en stuur op samenwerken door conflicterende kwesties in het DT op tafel te leggen. Documenteer het gesprek over deze kwesties zorgvuldig en leg vast wanneer het is afgerond.

3. Voorkom het direct ‘meeleveren’ van oplossingen waardoor keuzes impliciet blijven, zowel tussen de teams onderling als in het gesprek met het college. Maak gesprekken over conflicterende zaken af, door een expliciet besluit te nemen.
4. Herbevestig de standaarden van het projectmatig werken en maak ze geschikt voor en van toepassing op niet-fysieke projecten.

Stel checks & balances in

Het is gezond en nodig om vertraging en (verplichte) contactmomenten te hebben, om te kunnen bijsturen. Checks en balances, dus. In het onderzochte project misten we vooral de financiële checks and balances. Maar ook werden momenten om bij te kunnen sturen, onvoldoende benut. Momenten van contact tussen de kolommen, tussen VIC en management, tussen gemeentelijk management en bestuur en tussen bestuurders onderling. Dat leidt tot de volgende adviezen:

5. Stel een verplichtingenadministratie bij projecten verplicht.
6. Neem altijd een verantwoordelijke financiële functie in de projectorganisatie op.
7. Professionaliseer het opdrachtgeverschap aan externe partijen, zodat externen zich niet kunnen of moeten loszingen van de interne werkwijze en controlemechanismes.
8. Voer een check op budget bij betaalbaarstelling in (in de lijn of bij F&C).
9. Maak de opdracht aan de VIC scherper waar het gaat om signalering en eventueel alarmering.

Werk vanuit rol- en taakbewustzijn samen in de hele organisatie

In een flexibele, op resultaat gerichte organisatie als die van Diemen (‘We gaan dit regelen’) is het zaak de rollen en taken helder te hebben en te houden. Bij De Omval hebben we gezien dat onder bepaalde

omstandigheden momenten onvoldoende benut zijn om elkaars taken en rollen te bevragen en kritisch te zijn op elkaars verantwoordelijkheid en kwaliteit van het geleverde. Daarom:

10. Zorg voor heldere taak- en rolomschrijvingen in de organisatie rond projecten en zorg ervoor dat mensen hier alert op zijn.
11. Ontwikkel de skills om gesprekken over dilemma's en keuzes tot een goed einde te brengen en gezamenlijk besluiten te nemen. Voorkom fiksen in het werk.

Tot slot

Diemen is een gemeente die terecht trots is op zijn realisatiekracht en korte lijnen. Met die eigenschappen is veel tot stand gebracht. Juist deze eigenschappen hebben ervoor gezorgd dat, zodra de missers bij De Omval aan het licht kwamen, de organisatie in een mum van tijd 'back in control' was.

De risico's die die eigenschappen met zich brengen, kwamen echter bij de verbouwing van De Omval ook onmiskenbaar aan het licht. Daar hebben ze tot missers geleid die een professionele organisatie zich niet kan permitteren. Wij pleiten daarom voor een aantal maatregelen in de organisatie die zaken formaliseren, of bureaucratiseren. De 'lijnen' zullen in eerste instantie langer lijken te worden. Wij denken dat die maatregelen niet ten koste hoeven te gaan van de Diemense daadkracht. We gaan ervan uit dat jullie die kwaliteiten ten goede kunnen benutten en er de organisatie sterker mee kunnen maken voor de volgende fase van de ontwikkeling van Diemen.

Met vriendelijke groet,

Nico Groen en Marije van den Berg

Democratie in uitvoering