Raadsvoordracht

Onderwerp: Extra kredietaanvraag Project Huisvesting OBA in De Omval
Zaaknummer: 2022-095134
Datum: 29 september 2022
Portefeuillehouder: J. Klaasse
Afdeling: Directie
Steller: M. Pronk-Backer Dirks / R. van Bijleveld

Gevraagde beslissing

1. In te stemmen met het ter beschikking stellen van een extra krediet van € 2,55 miljoen ten behoeve van de afronding van Project Huisvesting OBA in De Omval (€ 2,95 miljoen hogere uitgaven, en € 0,4 miljoen ontvangsten van de OBA).
2. De voortvloeiende hogere kapitaallasten ad. € 73.000 middels bijgevoegde begrotingswijziging te verwerken in de Programmabegroting 2023;
3. Geheimhouding op te leggen op de bijlage 2 op grond van de economische en financiële belangen van de gemeente (art. 5.1, tweede lid, onder b van de Woo). De geheimhouding wordt opgelegd op basis van artikel 55 lid 1 Gemeentewet en geldt voor bijlage 2 en deze geheimhouding wordt opgelegd voor een periode van 5 jaar.

Relevante achtergrondinformatie

Voorgeschiedenis
Met de uitbreiding van De Omval krijgen we straks een mooie aanwinst voor cultureel Diemen die recht doet aan de behoefte van de inwoners in ons groeiende dorp en die tegemoet komt aan de wens van gebruikers van het gebouw om een passend en eigentijds onderkomen te vinden. Het project Huisvesting OBA (openbare bibliotheek) in De Omval is in 2019 voortgekomen uit de wens om het gebruik van De Omval verder te optimaliseren door uitbreiding van het gebouw met een nieuwe theaterzaal en door de OBA in het gebouw te huisvesten. Dit was, mede op initiatief van het college van B&W, een gezamenlijke wens van Stichting de Omval en de OBA. In het Coalitieakkoord Diemen 2018-2022 “Duurzaam Samenleven” is gesteld dat er wordt geïnvesteerd in de (mogelijke) huisvesting van de OBA bij Theater De Omval. In april 2019 is hiervoor een voorbereidingskrediet van € 60.000 en een projectopdracht vastgesteld. Vanaf 2019 tot eind 2020 is er een verkenning, voorlopig ontwerp en definitief ontwerp gemaakt. Het ontwerp is gemaakt door het bureau van de architect van De Omval, PPHP. In deze fase heeft het bestuur geen extra besluiten over dit project genomen, behalve om het voorbereidingskrediet voor 2020 met € 100.000 te verhogen, naar een totaal van € 160.000.

Begin 2021 heeft het college ingestemd met het definitieve ontwerp en de raad ingestemd met een krediet van € 3.950.000 voor de uitbreiding van het theater en de huisvesting van de OBA in De Omval. Op verzoek van de raad en na toezegging van de wethouder is aanvullend onderzoek gedaan naar duurzaamheidsmaatregelen. Als gevolg daarvan is in de zomer van 2021 een aanvullend krediet van € 500.000 vastgesteld voor aanvullende duurzaamheidsmaatregelen. Dit brengt het totale beschikbare krediet op € 4.450.000. Alle tot nu toe gemaakte kosten die naar aanleiding van het project zijn gemaakt zijn ten laste van dit krediet gebracht. Daarnaast zijn andere kosten voor noodzakelijke aanpassingen, bijvoorbeeld brandveiligheid in het bestaande gebouw, ook ten laste van dit project gebracht.

Bijdrage OBA
De OBA draagt bij in de kosten voor het interieur. In eerste instantie betrof dit een bijdrage van € 300.000. Als gevolg van aanvullende wensen heeft de OBA later een extra bijdrage van € 100.000 toegezegd. De bijdrage van de OBA (totaal) voor de interieurkosten kan in korting worden gebracht op het totaalkrediet.

Vanwege de energiebesparende maatregelen is met de Omval afgesproken de jaarlijkse subsidie met € 17.000 te verlagen. De maatregelen moeten immers ook leiden tot lagere energiekosten.
Ten slotte zullen we straks voor de verhuur van de omgebouwde Omval huur ontvangen van de OBA. De huurinkomsten bedragen jaarlijks € 95.000.

Het totale beschikbare krediet kwam daarmee uit op € 4.550.000. In 2021 is een bouwer geselecteerd, een vergunning verleend en de bouw gestart.

Concrete aanleiding
We naderen momenteel de afronding van de verbouwing, maar we hebben wel te maken gekregen met enige vertraging, vooral door problemen met de leveringen van materialen. We hopen op definitieve oplevering in januari 2023.

Daarnaast hebben we te kampen met een grote financiële tegenvaller in dit project. In de tweede kwartaalbrief van dit jaar gaven we aan dat we verwachtten dat de investering voor huisvesting van de bibliotheek in De Omval en de verbouwing duurder uit zou gaan vallen dan begroot. Kort geleden hebben we kennis genomen van de werkelijke omvang van het tekort. Hoewel nog niet alle bedragen exact bekend zijn, moeten we rekening moeten houden met een tekort van € 2,95 miljoen op het project.

In dit raadsvoorstel geven we u onze analyse hoe dit tekort is ontstaan, delen we onze gevolgtrekkingen en vragen we u te besluiten op een aanvullende kredietaanvraag.

Toelichting

Inhoud van de voordracht
Het signaal uit de tweede kwartaalbrief was voor ons als college het startpunt om nader uit te zoeken wat de stand van zaken was bij het project rondom de verbouwing van De Omval. Inmiddels is ons duidelijk geworden dat er op veel terreinen in dit project het nodige is misgegaan en dat dat forse financiële consequenties heeft voor dit project. Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor deze ontwikkeling en die willen we u toelichten.

In grote lijnen is het zo dat bij de oorspronkelijke kredietaanvraag een te lage inschatting is gemaakt van de te verwachte kosten. Mede door externe oorzaken zijn de kosten in de afgelopen twee jaar meer gestegen dan waarmee bij aanvang rekening werd gehouden. Daarnaast is de kredietaanvraag onvolledig geweest, want een deel van de kosten is toen niet meegenomen. Ook zit er een groot verschil tussen het taakstellend budget bij de aanbesteding en de daadwerkelijke begroting waarmee de projectorganisatie heeft gewerkt. Ten slotte is de projectbeheersing niet altijd adequaat geweest en mede daardoor is deze informatie pas in een laat stadium naar boven gekomen.
De financiële gevolgen vertalen zich nu in een extra kredietaanvraag voor het project Huisvesting OBA in De Omval.

Analyse
We willen u een nadere analyse geven van de achterliggende oorzaken. Globaal gesproken zijn er wat ons betreft vier hoofdoorzaken aan te wijzen waardoor het door u beschikbaar gestelde budget nu niet toereikend is.

1. Te lage inschatting gemaakt van de kosten

Mede door externe oorzaken zijn de kosten sinds het afgelopen jaar fors gestegen. Meer dan waarbij bij aanvang rekening werd gehouden. Net als (bij) veel andere projecten kregen we te maken met danig oplopende inflatie, mede veroorzaakt door oplopende bouwkosten, de oorlog in Oekraïne en de energiecrisis. Dat had zijn weerslag op de kosten van materialen, met name bij de fundering (heipalen) en bekleding van de buitengevel was dat het geval. Wat betreft de arbeidskosten heeft ook de krappe arbeidsmarkt niet meegewerkt.

Verder zijn er tijdens de uitvoering verschillende verborgen gebreken ontdekt in het bestaande gebouw van De Omval. Dit betreft onder andere de brandveiligheid en de kwaliteit van de leidingen. Deze zaken zijn opgepakt binnen het project en voorgeschoten uit het projectbudget, maar waren ook elders niet voorzien.
De oplopende kosten zagen we zoals gemeld ten tijde van de tweede kwartaalbrief al aankomen, maar de omvang die dat inmiddels heeft gekregen is toen geenszins voorzien.

2. Onvolledige kredietaanvraag

De kredietaanvraag van februari 2021 is onvolledig geweest, want een deel van de benodigde kosten is bij die aanvraag niet meegenomen. De raad stelde voor de inhuizing van de OBA in De Omval en voor de verbouwing een krediet van € 3,95 miljoen vast. Op 16 september 2021 voegde u daar ten behoeve van duurzaamheidsmaatregelen nog € 500.000 aan toe. In totaal was dus een bedrag van € € 4.550.000 beschikbaar. Echter, nu is gebleken dat we in die kredietaanvraag de uitvoeringskosten, architect- en onderzoekskosten en een post onvoorzien niet hebben meegenomen. Bij andere kredietaanvragen doen we dat altijd expliciet wel. Ambtelijk, noch bestuurlijk, is deze afwijking in de werkwijze opgemerkt. Hierdoor is vanuit het gemeentelijk perspectief de hele periode gewerkt vanuit de veronderstelling dat dergelijke kosten wel in de kredietaanvraag zaten, terwijl de projectorganisatie heeft gewerkt in de veronderstelling dat het beschikbare krediet *alleen* voor de bouw- en installatiekosten bedoeld was. Dat leidde tot de (bij nader inzien foute) waarneming dat het project goeddeels binnen budget verliep.

3. Groot financieel verschil tussen het aanbesteed taakstellend budget en de daadwerkelijke begroting van de bouwer

De bouw van het project is meervoudig onderhands aanbesteed in de vorm van een zogeheten ‘bouwteam-constructie’. Dat betekent dat opdrachtgever en aannemer in samenspel tot een definitief ontwerp komen, dat vervolgens in samenspraak wordt uitgevoerd. Dit voornemen heeft het college in een collegebesluit van 5 januari 2021 vastgesteld. Bij de aanbesteding is Stichting Rijk betrokken geweest.

In de aanbesteding is een taakstellend budget gehanteerd van € 1.450.000. In de aanbestedingsleidraad is omschreven dat de kosten voor de inzet van de bouwteampartner in de ontwikkelfase plus de realisatiekosten dat budget (zonder wijzigingen in het project) niet mocht overschrijden. Na afloop van de aanbesteding heeft de portefeuillehouder namens het college op 31 mei 2021 een bouwteamovereenkomst gesloten met SBB Ontwikkelen en Bouwen. Een bouwteamovereenkomst beschrijft onder andere hoe partijen het proces van ontwerp en realisatie met elkaar vormgeven. In deze overeenkomst wordt verwezen naar het taakstellende budget uit de aanbesteding maar wordt wel aangegeven dat dit een voorlopig budget is. De bouwer is na de aanbesteding gaan werken met een begroting van € 2.995.025. Dit is echter niet vastgelegd in een aannemingsovereenkomst, zoals gebruikelijk is bij deze werkwijze. Wel is een raming opgesteld van de werkzaamheden en aan de bouwteamovereenkomst gehecht. Hiervoor is echter niet getekend.

Pas bij de rapportage over het vierde kwartaal van 2021 van de verbijzonderde interne controle (VIC) (opgeleverd 4 mei 2022) werd geconstateerd dat onder de facturen van de bouwer staat dat het totaalbedrag van de opdracht € 2.995.025 bedraagt, terwijl het beschikbaar budget voor het bouwkundig deel van het project € 1,45 miljoen zou bedragen. De Verbijzonderde Interne Controle heeft deze vraag neergelegd bij de ambtelijk opdrachtgever en projectleider en daar geen duidelijk antwoord op ontvangen. Dit was mede aanleiding voor onze winstwaarschuwing in de tweede kwartaalbrief 2022. De totale omvang van het probleem was toen niet duidelijk voor de interne ambtelijk betrokkenen.

Hierbij is overigens wel op te merken dat na het signaal van de VIC naar eerste inschatting van interne deskundigen een bedrag van € 2.995.025 voor de bouw van een dergelijk project een meer realistische som is dan het in de aanbesteding bij aanvang gehanteerde bedrag van € 1.450.000.

4. Onvoldoende projectbeheersing

De projectbeheersing is niet altijd adequaat geweest en mede daardoor is deze informatie pas in een laat stadium naar boven gekomen.

Bij de start van het project Huisvesting OBA in De Omval was er geen capaciteit beschikbaar bij het team Projecten, normaal gesproken het team in de organisatie waar het opdrachtgeverschap van een dergelijk bouwproject wordt belegd. Aangezien zowel de raad als het bestuur dit project zeer wenselijk achtten, is het opdrachtgeverschap anders ingevuld dan normaal en is het project bij een ander team ondergebracht. In april 2019 heeft het college een projectopdracht vastgesteld en is er een externe projectleider ingehuurd. Deze projectleider is op voorspraak van de OBA ingehuurd; hij had meerdere projecten voor de OBA gedaan.

Het project heeft de in de projectopdracht van 2019 omschreven werkwijze en structuur nauwelijks gevolgd. Een projectplan is niet opgesteld. De projectleider heeft een eigen projectstructuur opgezet, met interne overleggen, externe overleggen en (informele) contacten met de OBA, De Omval en de wethouder. Het project volgde de leidraad projectmatig werken van de gemeente Diemen dus niet. Er is geen centrale financiële administratie, kredietbewaking en geen verplichtingenadministratie. Het project was ook geen onderdeel van de in Diemen gebruikelijke projecten- en controlestructuur met de bijbehorende voortgangsrapportages en de daaraan gekoppelde jaarlijkse thema-avond over projecten met de raad omdat dit project niet werd uitgevoerd door Team Projecten.

Een groot deel van het project verliep bovendien in coronatijd en ten tijde van de invoering van een nieuwe organisatiestructuur (Diemen ’22) en de daarmee gepaarde ambtelijke wisselingen. Dit zorgde voor extra uitdagingen op het gebied van afstemming en beheersing. Er is in ieder geval sprake geweest van miscommunicatie en onvoldoende controles.

Gevolgen en risico’s

Conclusie en verantwoording
De afwijkingen die zich voordeden, zijn pas in een heel laat stadium in volle omvang duidelijk geworden. Alle betrokkenen, ambtelijk en bestuurlijk, zijn lang in de veronderstelling geweest dat we op de goede weg waren, binnen de begroting en met beperkte afwijkingen van de planning. Pas in mei 2022 is een kleine overschrijding gemeld aan de wethouder en in de verbijzonderde interne controle. Dat heeft geleid tot de waarschuwing in de tweede kwartaalbrief. Vervolgens is in de organisatie – mede in verband met het vertrek van de ambtelijk opdrachtgever – een nader beeld van de stand van zaken opgebouwd om alle consequenties te kunnen overzien. Dat heeft geleid tot bovenstaande analyse.

Dat de informatie zo laat boven water is gekomen betreuren we evenzeer als de omvang van het financiële gat. We bieden u onze excuses aan voor deze gang van zaken.

Onze conclusie is dat we zowel te maken hadden met tegenzittende omstandigheden, als met onvoldoende bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor een zorgvuldige werkwijze. Er is sprake geweest van fouten in de initiële aanpak, er is gewerkt in afwijking van de afspraken over projectmatig werken, de onderlinge informatie-uitwisseling is onvoldoende geweest, inclusief de vastlegging daarvan, en er was onvoldoende alertheid en controle op het project.

Daaruit willen we lessen trekken. De belangrijkste is dat we een project van deze omvang en importantie nooit meer op deze wijze gaan uitvoeren. De lessen voor de organisatie en voor onze werkwijze die we uit de gang van zaken willen trekken, zullen we nader analyseren. Want hoewel het hier om een uitzonderlijk project en een uitzonderlijke manier van werken ging, is duidelijk dat we de gemaakte fouten in de toekomst willen en moeten vermijden. Uiteraard zullen we u als raad van de geleerde lessen op de hoogte stellen. Naar verwachting wordt dit in het voorjaar van 2023 aan de gemeenteraad voorgelegd.
Er zijn ook stappen op de korte termijn te zetten. Belangrijkste prioriteit voor het college is om het project op een verantwoorde en zorgvuldige manier af te ronden. We hebben dat besluit inmiddels genomen. Het is belangrijk dat onze partners in het project, OBA en Stichting De Omval, zo snel mogelijk de beschikking krijgen over hun nieuwe of vernieuwde behuizing. Het is ook belangrijk dat onze inwoners ook snel weer gebruik kunnen maken van het aanbod van een goed uitgerust theater en een mooie, nieuwe bibliotheek.

Tegelijkertijd beseffen we dat afronding van het project ook andere maatregelen vraagt. We hebben per direct in een aanvullend projectplan afgesproken dat het project Verbouwing Omval en inhuizing

OBA volgens de in de organisatie geldende spelregels gaat verlopen. Tevens hebben we een van de directeuren tot ambtelijk opdrachtgever benoemd. Bovendien hebben we additionele interne expertise en capaciteit aan het project toegevoegd.

Ten slotte zijn er de financiële consequenties. Voor het verder afbouwen en inrichten van De Omval is nog een aanvullend krediet nodig van netto € 2,55 miljoen voor De Omval. Bestaande uit € 2,95 miljoen aan extra kosten en een totaal te ontvangen bijdragen van € 0,4 miljoen.

Financieel
Het gevolg van onze analyse van de stand van zaken rond het project is een bijgestelde begroting. De extra kosten lopen daarin op tot € 2,95 miljoen bovenop het oorspronkelijke krediet van € 4,45 miljoen.

Het totale krediet voor de verbouwing van De Omval komt dan uit op:

Kredietaanvraag totaal		
Krediet	€	4.450.000
Extra kredietaanvraag	€	2.950.000
Totaal	€	7.400.000

Bijdrage OBA (voor interieurkosten)		
Toegezegd bij eerste kredietaanvraag	€	300.000
Aanvullend toegezegd op basis van aanpassingen	€	100.000
Totale bijdrage	€	400.000

Netto totale krediet	€	7.000.000

Effect kapitaallasten
De kapitaallasten van het eerste verstrekte krediet van € 4,45 miljoen en de te ontvangen huuropbrengsten zijn verwerkt in de Programmabegroting 2023.
Deze extra kosten en de bijdragen van de OBA nog niet. De extra kapitaallasten van het aanvullende netto krediet € 2,55 miljoen (€ 2,95 miljoen -/- € 0,4 miljoen) bedragen € 90.000. De lagere subsidie ad € 17.000 aan De Omval, als gevolg van de energiebesparende maatregelen moet nog financieel verwerkt worden in de Programmabegroting 2023.
Bij toekenning van dit krediet is er per saldo een nadelig financieel effect van € 73.000. Uitgaande van het meerjarenperspectief van de Programmabegroting 2023 kan dit opgevangen worden. Na afronding van het project wordt expliciet in de kwartaalbrief de uiteindelijke financiële afrekening opgenomen.

Risico
Bovenstaande uiteenzetting van de kosten en de conclusies die getrokken worden over het project is het resultaat van onze eigen ambtelijke analyse. Gezien de genoemde oorzaken achter deze kredietoverschrijding, en dan met name de onvolkomen projectbeheersing, is niet met 100% zekerheid te zeggen dat dit het complete verhaal is. Pas na oplevering en finale afrekening is de balans definitief op te maken.

Uiteraard kan de keuze gemaakt worden om geen extra krediet ter beschikking te stellen voor de afronding van het project Huisvesting OBA in De Omval. Dit betekent dat het gebouw niet wordt afgemaakt en de gemeente alsnog een bepaalde som aan de verschillende aannemers moet betalen. Dit acht het college geen reële en geen wenselijke optie.

<u>Juridisch</u>
Als onderdeel van de nieuwe projectorganisatie wordt uitgezocht wat de juridische positie van de gemeente is op een aantal dossiers in dit proces. Voor juridische bijstand is daarom een post opgenomen van € 60.000.

<u>Duurzaamheid</u>
-

<u>Andere risico's?</u>

-

Wat merkt de burger van de te nemen beslissing?

De Diemense vestiging van de Openbare Bibliotheek Amsterdam krijgt een mooie nieuwe ruimte in De Omval. Voor het theater De Omval is er een tweede theaterzaal voorzien voor kleine voorstellingen en groepsactiviteiten van de OBA. Ook andere huurders zoals Stichting Welzijn, Studio DMN, de Muziekschool Diemen en de Diemer Harmonie krijgen een betere huisvesting.

Opmerkingen over de uitvoering

Communicatie
Naar aanleiding van deze raadsvoordracht worden de belangrijkste partners in dit project geïnformeerd. Dat gaat om OBA, Stichting De Omval en de aannemer.
Daarnaast zal er een persbericht worden uitgestuurd om een en ander ook verder publiek te maken.

Participatie
nvt

Projectmatig
Er is een nieuwe projectorganisatie ingericht. Conform de projectopdracht wordt de nieuw opgerichte stuurgroep eens in de maand geïnformeerd over de voortgang. Daarnaast zullen we periodiek ook de raad informeren.

De bevindingen geven aanleiding om lessen te trekken voor onze manier van werken en voor de organisatie, zodat we dit in de toekomst zoveel mogelijk kunnen voorkomen. Dit zullen wij ook doen in het voorjaar van 2023.

Bijlagen

Bijlage 1: Tijdlijn Projectverloop Huisvesting OBA in De Omval
Bijlage 2: ***Onder geheimhouding*** Financieel overzicht project
Bijlage 3: Begrotingswijziging Extra krediet Project De Omval

Gemeente Diemen

Raadsbesluit

Onderwerp: Extra kredietaanvraag Project Huisvesting OBA in De Omval

De gemeenteraad van Diemen in vergadering bijeen,

Gelet op de voordracht van het college d.d. 29 september 2022

Besluit

1. In te stemmen met het ter beschikking stellen van een extra krediet van € 2,55 miljoen ten behoeve van de afronding van Project Huisvesting OBA in De Omval (€ 2,95 miljoen hogere uitgaven, en € 0,4 miljoen ontvangsten van de OBA).
2. De voortvloeiende hogere kapitaallasten ad. € 73.000 middels bijgevoegde begrotingswijziging te verwerken in de Programmabegroting 2023;
3. Geheimhouding op te leggen op de bijlage 2 op grond van de economische en financiële belangen van de gemeente (art. 5.1, tweede lid, onder b van de Woo). De geheimhouding wordt opgelegd op basis van artikel 55 lid 1 Gemeentewet en geldt voor bijlage 2 en deze geheimhouding wordt opgelegd voor een periode van 5 jaar.

Aldus besloten tijdens de gemeenteraadsvergadering van 24-11-2022

De voorzitter, De griffier,