

Onderzoek naar kostenoverschrijdingen bij de herhuisvesting van de Stadkamer in Zwolle

Samenstellers:
Clemens Sengers
Melvin Smit

Ons kenmerk: A15GZW-111
14 april 2016

Onderzoek naar kostenoverschrijdingen bij de herhuisvesting van de Stadkamer in Zwolle

INHOUD	Blz.
1	Inleiding en vraagstelling..... 1
1.1	Aanleiding..... 1
1.2	Doel en vraagstelling 1
1.3	Onderzoeksverantwoording..... 3
1.4	Het toetsingskader 3
1.5	Leeswijzer..... 3
2	Hoofdpijnen besluitvorming herhuisvesting Stadkamer..... 4
2.1	Inleiding..... 4
2.2	Periode tot aan kredietverstrekking herhuisvesting Stadkamer..... 4
2.3	Periode tot signaleren asbestproblematiek en informeren raad 6
2.4	Periode tot verstrekking aanvullend krediet op 26 oktober 2015 7
3	Feiten en omstandigheden rond asbestproblematiek en bijkomende kosten 10
3.1	Inleiding..... 10
3.2	Aandacht voor eerdere asbestonderzoeken eind 2013..... 10
3.3	De aankoop van het pand in juni 2014 11
3.4	A-type asbestinventarisatie in september 2014 11
3.5	B-type asbestonderzoek in mei 2015 12
3.6	Keuze voor asbestsanering..... 13
3.7	Een nieuwe asbestvondst 14
3.8	Duiding van de feiten rond asbest 14
4	Feiten en omstandigheden overige kostenoverschrijdingen/investeringen 16
4.1	Inleiding..... 16
4.2	Verkoop gereed maken Diezerstraat 80 16
4.3	Nadelig aanbestedingsresultaat Zeven Alleetjes..... 17
4.4	Inrichtingskosten Stadkamer 19
4.5	Duurzaamheid..... 20
5	Projectbeheersing..... 23
5.1	Vooraf 23
5.2	Aansturing van het project 23
5.3	Planning van het project tot aan de vondst van asbest in mei 2015 26
5.4	Risicomanagement..... 27
6	Conclusies 30
6.1	Inleiding..... 30
6.2	De conclusies..... 30
7	Aanbevelingen..... 34
7.1	Inleiding..... 34
7.2	De aanbevelingen 34

Bijlagen:

- Geïnterviewde personen
- Toetsingskader

1 Inleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding

In juni 2014 besluit de gemeenteraad tot herhuisvesting van de Stadkamer in het GGD pand aan de Zeven Alleetjes. In het kredietbesluit is een budgetneutraal kader afgesproken. Dat betekent dat de opbrengst van de verkoop van de Diezerstraat de financiële dekking moest bieden voor de kosten van de kwaliteitsimpuls voor de huisvesting van de Stadkamer.

Ongeveer een jaar later blijkt aan de hand van een uitgevoerde uitgebreide asbestinventarisatie dat sprake is van veel asbesttoepassingen in de aangekochte gebouwdelen. Nadat de raad daarover voor het eerst in juni 2105 is geïnformeerd, wordt na de zomer van 2015 duidelijk wat de omvang van de kosten is. Naast aanvullende kosten als gevolg van asbest (saneringskosten en asbestgerelateerde kosten) voor een bedrag van ongeveer € 2,9 miljoen wordt de raad ook gevraagd om aanvullend krediet voor een aantal projectoverschrijdingen en aanvullende investeringen. In totaal is sprake van ongeveer € 4 miljoen extra kosten.

1.2 Doel en vraagstelling

Op 26 oktober 2015 draagt de raad met de bijna raadsbreed aangenomen motie 'Onderzoek asbestproblematiek en projectoverschrijdingen herhuisvesting Stadkamer' het college op *“met een voorstel te komen voor een diepgaand en kritisch onderzoek onder leiding van een extern deskundige naar de aard en voorkoombaarheid van de nu onvoorziene feiten alsmede naar de mate van adequaatheid van de gehanteerde systematiek voor risicobeheersing.”*

In januari 2016 stelt de raad het plan van aanpak vast voor het onderzoek. De hoofdvraag en de deelvragen voor het onderzoek luiden daarmee als volgt:

Welke lessen zijn er te trekken uit het ontdekken van de asbestproblematiek bij de herhuisvesting van de Stadkamer en de overige projectoverschrijdingen binnen het totale project, om in de toekomst het ontstaan van vergelijkbare problemen te voorkomen en de gevolgen te beperken?

De onderzoeksperiode start bij het raadsbesluit op 30 juni 2014 over het voorstel Transformatie en verkoop pand Diezerstraat 80 en herhuisvesting bibliotheek en de daarvoor beschikbare en gebruikte informatie. Een beantwoording van de hoofdvraag omvat de beantwoording van de volgende deelvragen:

I. Feiten en omstandigheden

1. Wat zijn de feiten en omstandigheden die er toe hebben geleid dat het omvangrijke asbestprobleem in het GGD gebouw en de overige projectoverschrijdingen niet eerder aan het licht zijn gekomen?
 - a. Hoe zag het besluitvormingsproces er uit vanaf de raadsbeslisnota van 30 juni 2014 tot aan het bekend worden van de uiteindelijke omvang problemen in september 2015? Wat waren markante momenten in deze periode?
 - b. Wat is de omvang van de kostenoverschrijdingen?
 - c. Hoe hangen de verschillende posten van de kostenoverschrijdingen samen (ontstaan en tijdvolgorde)?

<p>II. Risicomanagement en sturing</p> <p>2. Wanneer en op welke manier is het risico van asbestverontreiniging en de overige projectoverschrijdingen in de voorbereiding tot besluitvorming en de uiteindelijke keuze voor de locatie van de Stadkamer aan de orde geweest?</p> <ol style="list-style-type: none"> Welke risico's zijn gesignaleerd, wanneer waren deze bekend, hoe en op welk niveau in de ambtelijke organisatie zijn deze gewogen en hoe is daarover gerapporteerd? Welke overwegingen lagen ten grondslag aan de scope en diepgang van de eerste onderzoeksoopdracht naar asbest ('A-analyse')? Hoe is de feitelijke uitvoering van het inventariserend asbestonderzoek verlopen? Was de opdracht duidelijk en is het onderzoek conform opdracht verlopen? Hoe is opvolging gegeven aan de uitkomsten van het inventariserende onderzoek? Op welke wijze en op welk niveau in de organisatie is de informatie gedeeld met relevante betrokkenen en op een adequate manier verwerkt in de afweging? <p>3. Hoe is rond het project invulling gegeven aan de sturing en coördinatie, communicatie en risicomanagement? En is de sturing op dit project in de praktijk uitgevoerd conform de algemeen aanvaarde werkwijze van de gemeente? De volgende onderwerpen zijn relevant:</p> <ol style="list-style-type: none"> De ambtelijke en bestuurlijke aansturing van het project; De inrichting van de (project)organisatie en werkprocessen en interne samenwerking tussen verschillende ambtelijke disciplines; Het systeem van budgettering, financiële controle/risicomanagement en monitoring; De rollen, karakteristieken, taken en bevoegdheden van partijen; De samenwerking en afstemming tussen partijen, inclusief het delen van relevante informatie op het juiste niveau.
<p>III. Normstelling</p> <p>4. Welke normen hanteert de gemeente:</p> <ol style="list-style-type: none"> Ten aanzien van risicomanagement in de besluitvormingsfase van projecten? Specifiek ten aanzien van vastgoedtransacties en de mogelijke aanwezigheid van asbesthoudende constructies? <p>5. Hoe verhouden de gemeentelijke normen zich ten opzichte van algemeen aanvaarde normen voor toepassing van risicomanagement en specifiek voor asbestproblematiek bij vastgoedtransacties?</p> <p>6. Heeft de gemeente in dit project gewerkt binnen de eigen gestelde normen? Als is afgeweken van de normen, is dat beargumenteerd en transparant?</p>
<p>IV. Informatievoorziening en verantwoording</p> <p>7. Op welke manier en op welke momenten zijn portefeuillehouders en het college geïnformeerd over de voortgang en risico's van het project?</p> <p>8. Op welke manier en op welke momenten is de raad door het college geïnformeerd over de voortgang en risico's van het project?</p>

Het belangrijkste doel van het onderzoek is het trekken van lessen voor toekomstige projecten. De raad wil dat van de ontstane situatie geleerd wordt. Dat verklaart ook de behoefte van de raad aan een extern deskundige. De raad stelt dat deze de leiding moet nemen *“zodat (de schijn van) belangenverstrengeling wordt voorkomen en een optimaal appèl wordt gedaan op het lerend vermogen.”*

Het doel van het onderzoek is om te leren van de procesgang en inhoudelijke afwegingen bij de herhuisvesting van de Stadkamer. Dat is het expliciete doel van de raad en ook het college en de betrokken ambtelijk verantwoordelijken kijken op die manier naar het onderzoek.

De focus op leren is een belangrijk ontwerpcriterium voor het onderzoek. Die focus betekent dat het onderzoek zich vooral richt op het opsporen van feiten en omstandigheden die verklaren waarom de projectoverschrijdingen zich in deze omvang hebben voorgedaan en niet eerder aan het licht zijn gekomen.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Kern van het onderzoek wordt gevormd door het reconstrueren van de relevante feiten en omstandigheden vanaf het raadsbesluit in juni 2014, die hebben geleid tot het ontstaan van de asbestproblematiek en projectoverschrijdingen bij de herhuisvesting van de Stadkamer. Voor deze reconstructie hebben we een diepgaande analyse gemaakt van relevante besluitvormingsdocumenten, en onderliggende projectdocumenten. Het gaat om beslisnota's, informatienota's, projectplannen, voortgangsrapportages, risicoanalyses, interne memo's en mailwisselingen, inclusief relevante communicatie over deze documenten.

Voor de duiding van de feiten en omstandigheden hebben we gesprekken gevoerd met de meest betrokken ambtenaren en bestuurders en een beperkt aantal gesprekken met externe deskundigen en extern betrokkenen bij het project. In bijlage 1 hebben we de lijst met geïnterviewde betrokkenen opgenomen.

De ambtelijke organisatie heeft in een aantal werkbijeenkomsten lessen getrokken en een begin gemaakt met het doorvoeren van verbeteringen. Bij onze aanbevelingen verwijzen we indien relevant naar verbeteringen die de gemeente zelf ook al heeft aangegeven. Daarmee is nadrukkelijk verbinding gemaakt tussen de lessen die de gemeente zelf heeft getrokken en de uitkomsten van dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het college van Zwolle. Bestuurlijk opdrachtgever van het onderzoek was burgemeester H.J. Meijer. Ambtelijk opdrachtgever was de Eenheidsmanager Publiekszaken J.B. Mencke.

Na de ambtelijke check op feitelijke juistheid van de bevindingen is het rapport gelijktijdig aan college en raad aangeboden.

1.4 Het toetsingskader

We werken met een duidelijk en op het project toegesneden toetsingskader dat gebruikt is om de bevindingen uit het onderzoek te wegen. Het toetsingskader gaat over de wijze waarop het project is georganiseerd, sturing, rollen, competenties en verantwoordelijkheden, inzet van instrumenten en informatievoorziening en verantwoording. Het toetsingskader is tot stand gekomen door gebruik te maken van algemeen aanvaarde principes (good practices) van projectmanagement en projectmatig werken. In de bijlage is ons toetsingskader voor dit project opgenomen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de belangrijkste momenten in het besluitvormingsproces. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot de aanvullende kosten als gevolg van asbest. Hoofdstuk 4 beschrijft de belangrijkste feiten en omstandigheden voor de overige kostenoverschrijdingen en aanvullende investeringen in het project. In hoofdstuk 5 gaan we in op een aantal onderliggende aspecten zoals sturing en organisatie, rolverdeling en risicomanagement. We sluiten in hoofdstuk 6 en 7 af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

In de rapportage hebben we onderscheid gemaakt tussen feiten en omstandigheden, een weging van deze feiten en omstandigheden, duidelijke en herleidbare conclusies en praktische aanbevelingen voor de toekomst.

2 Hoofdpijnen besluitvorming herhuisvesting Stadkamer

2.1 Inleiding

We hebben een reconstructie gemaakt van de relevante feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het ontstaan van de asbestproblematiek en projectoverschrijdingen bij de herhuisvesting van de Stadkamer. In dit hoofdstuk geven we de hoofdpijnen van het besluitvormingsproces weer. Dit proces is in te delen in drie fasen:

- Periode tot aan kredietverstrekking herhuisvesting Stadkamer in juni 2014;
- Periode tot signaleren asbest problematiek en informeren raad op 1 juni 2015;
- Periode tot verstrekking aanvullend krediet door de raad op 26 oktober 2015.

2.2 Periode tot aan kredietverstrekking herhuisvesting Stadkamer

Voorafgaand

In november 2011 heeft de gemeenteraad de ambitie uitgesproken om de Zwolse binnenstad in 2020 bestendig tot de top 10 van Nederlands meest gastvrije binnensteden te laten behoren. In de nota "Zwolle bij de top 10 van Nederlandse binnensteden" neemt de realisatie van een bovenregionale trekker een centrale plaats in. Vanuit deze ambitie is als meest geschikte vestigingslocatie voor een bovenregionale trekker Diezerstraat 80 naar voren gekomen. In deze locatie was de centrale bibliotheek gevestigd. Het in 2012 uitgevoerde haalbaarheidsonderzoek gaf aan dat het mogelijk is om het voormalige provinciehuis aan de Diezerstraat te transformeren tot een grote winkelformule met bovenregionale aantrekkingskracht en tegelijkertijd een kwaliteitsslag te realiseren voor de bibliotheek op een andere locatie in de binnenstad.

Op 25 maart 2013 spreekt de raad over de beslisnota d.d. 30 januari 2013. Daarin zijn de uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek 'Transformatie Diezerstraat 80 en herhuisvesting bibliotheek' weergegeven. De onderzoeken geven aan dat, gelet op de verwachte verkoopopbrengst van het gebouw aan de Diezerstraat en de verwachte exploitatie van de geherhuisveste bibliotheek, een budgettair neutraal kader haalbaar is.

In de risicoparagraaf van de beslisnota d.d. 30 januari 2013 is aangegeven dat "...de verhuizing van de bibliotheek in de planning op het 'kritieke pad' zit voor de verkoop en transformatie van de Diezerstraat 80. Dat betekent dat een vertraging direct doorwerkt op het hele project. Een provisorische tijdelijke huisvesting is niet voorhanden en ook geen optie voor de bibliotheek...". Aangegeven is dat dit risico op te vangen is door strikt management op de planning van dit onderdeel en van het hele project en door in het verkoopcontract (voor Diezerstraat 80) voorwaarden op te nemen met voor het uiterste geval een ontbindende voorwaarde wanneer de bibliotheek niet op tijd kan worden geherhuisvest.

De raad besluit om met een marktpartij in onderhandeling te gaan over de verkoop van Diezerstraat 80 ten behoeve van de transformatie van het pand tot een bovenregionale trekker en economische impuls voor de binnenstad.

Daarnaast besluit de raad dat op basis van een uit te voeren locatiestudie voor de herhuisvesting van de bibliotheek met eigenaren van geschikte locaties in onderhandeling te gaan over koop of huur.

In de vergadering van 25 maart 2013 is aangegeven dat de voorkeur uitgaat naar huur van de nieuwe bibliotheeklocatie voor een periode van 10 jaar teneinde flexibiliteit te creëren¹.

Er worden gesprekken gevoerd met belangstellende marktpartijen. Dat leidt uiteindelijk tot concrete gesprekken met Inditex (een Holding voor onder andere de Zara). De gesprekken zijn gericht op het bereiken van overeenstemming over de verkoop van de monumentale bibliotheeklocatie.

Een nieuwe fase

Met het besluit van de raad op 25 maart 2013 start een nieuwe fase in het project waarbij de zoektocht naar een geschikte locatie voor de huisvesting van de Stadkamer centraal staat. Tot dit moment was het traject vooral een verkenning naar de economische mogelijkheden in de binnenstad. Na het raadsbesluit wordt binnen de ambtelijke organisatie het project 'Transformatie en verkoop pand Diezerstraat 80 en herhuisvesting bibliotheek' opgezet.

De raad wordt in de voortgangsrapportage projecten d.d. 2 sept 2013 geïnformeerd over de voortgang van het project 'Diezerstraat 80 – 82'. Globaal is de planning dat de bibliotheek wordt verplaatst in 2015/2016 en dat de beoogde winkelfunctie in het pand Diezerstraat 80 – 82 in 2016/2017 gerealiseerd is.

Selectieproces nieuwe locatie Stadkamer

In het kader van het onderzoek naar geschikte en haalbare locaties voor de herhuisvesting van de centrale vestiging van de Zwolse bibliotheek wordt in overleg met de bibliotheek een globaal Programma van Eisen (PvE) opgesteld. Tegelijkertijd is een eerste inventarisatie gemaakt van mogelijk passende locaties/gebouwen voor de herhuisvesting van de bibliotheek. Deze inventarisatie heeft geleid tot een 'longlist' met 22 locaties. Van de oorspronkelijk 22 geïnventariseerde locaties/gebouwen blijken na toepassing van de selectiegronden en nadere uitwerking van de ruimtelijk functionele mogelijkheden en financiële doorrekening vijf locaties ruimtelijk-functioneel goed geschikt te (maken te) zijn voor herhuisvesting van de centrale vestiging van de Zwolse bibliotheek.

De raad wordt met de opinienota d.d. 4 februari 2014 geïnformeerd over de uitkomst van het spoor 'Transformatie en verkoop Diezerstraat 80' en gevraagd om een voorkeur uit te spreken betreffende de locatie waar de centrale bibliotheekfunctie kan worden geherhuisvest. In de meningsvormende bespreking op 10 maart blijkt over de komst van een full concept ZARA-winkel naar de Diezerstraat 80 als economische impuls voor de binnenstad geen verschil van mening te bestaan. Alle fracties vinden de komst van Zara een meerwaarde en impuls voor de binnenstad. Er is echter wel uitgebreid gedebatteerd over de verschillende locaties die door het college zijn onderzocht voor herhuisvesting van de bibliotheek. Enkele fracties hebben aangegeven zeer te hechten aan herhuisvesting van de bibliotheek op een locatie in de binnenstad. De voorzitter concludeert dat er brede steun is voor de verkoop van de panden aan de Diezerstraat aan Zara. Het college zal in de vervolgnota ingaan op het gevoerde debat. Het college kan verder met de uitwerking van de herhuisvesting.

¹ In de betreffende beslisnota d.d. 30 januari 2013 is daarover niets te vinden. In de beslisnota d.d. 27 mei 2014 staat in paragraaf 2.5 dat de raad op 25 maart 2013 een voorkeur heeft uitgesproken voor huur in plaats van koop.

In de informatienota dd. 16 mei 2014 is aangegeven dat nogmaals is onderzocht of herhuisvesting van de bibliotheek op een aantal beschikbare – of binnen afzienbare termijn beschikbaar komende – binnenstadlocaties mogelijk is. Het nader onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat – bij toetsing op de afgesproken criteria – nu en in de nabije toekomst geen acceptabele locaties in de binnenstad beschikbaar zijn voor herhuisvesting van de bibliotheek. In financieel opzicht is enkel herhuisvesting op de GGD-locatie en in gebouw Meander aan het Lübeckplein (nagenoeg) passend binnen de gestelde financiële kaders. De GGD-locatie voldoet volgens het locatieonderzoek het beste aan het PvE.

Coalitieakkoord 2014

In het coalitieakkoord 2014 – 2018 van 16 mei 2014 is aangegeven dat de rol van de bibliotheken verandert. De coalitie kiest er in het coalitieakkoord voor om de centrale bibliotheek als moderne ontmoetings- en informatieplek aan de rand van de binnenstad in het GGD-gebouw aan de Zeven Alleetjes te vestigen. Daarbij wordt extra ingezet op de verbinding met de binnenstad door bijvoorbeeld looproutes.

Aankoop pand GGD en kredietverstrekking

Vooruitlopend op de besluitvorming door de raad van de gemeente Zwolle hebben GGD IJsselland en de Gemeente Zwolle op 12 juni 2014 overeenstemming bereikt over de koop en verkoop van drie gebouwdelen en bijbehorende gronden deel uitmakend van het gebouwencomplex aan de Zeven Alleetjes nummer 1 in Zwolle.

Het nieuwe college legt de keuze uit het coalitieakkoord voor het GGD-gebouw aan de Zeven Alleetjes voor aan de raad in de beslisnota d.d. 27 mei 2014. In deze beslisnota (waarover de raad op 30 juni 2014 besluit) zijn in de risicoparagraaf twee risico's expliciet genoemd. Het eerste risico gaat over mogelijke bezwaren tegen de bestemmingsplanherziening. Dit risico wordt laag ingeschat. Het tweede risico betreft het niet halen van de planning in beide sporen (verkoop Diezerstraat en verbouw GGD-pand) door onvoorziene omstandigheden. Bij dit risico is als beheersmaatregel aangegeven dat goed projectmanagement en constante monitoring van de projectvorderingen nodig is om eventueel in te kunnen grijpen. Daarbij wordt aangegeven dat voor aanpassing van de GGD locatie een adequate voorbereiding met behulp van de architect en goed toezicht en risicomanagement vanuit de gemeente gedurende de verbouwfase nodig is.

De raad bevestigt de koop op 30 juni 2014 en stemt in met het verbouwen van de betreffende gebouwdelen ten behoeve van de vestiging van de centrale bibliotheekfunctie.

In dezelfde vergadering besluit de raad om in te stemmen met de verkoop van een deel van het gebouwencomplex aan de Diezerstraat 80 aan Dela Vastgoed B.V. ten behoeve van de realisatie van een full concept ZARA –winkel. Verder stelt de raad een krediet beschikbaar van € 8.970.000. De raad besluit daarmee dat het gehele project budgettair neutraal dient te worden uitgevoerd.

2.3 Periode tot signaleren asbestproblematiek en informeren raad (1 juni 2015)

A-type asbestonderzoek

Na het raadsbesluit van 30 juni 2014 gaat de projectorganisatie verder met de voorbereiding van de verbouwing van de aangekochte gebouwdelen van de GGD en het verkoop gereed maken van de Diezerstraat 80. Ter voorbereiding op de sloop- en verbouwwerkzaamheden in het GGD gebouw wordt in september 2014 een zogenaamd A-type asbestonderzoek uitgevoerd.

Dat is een standaard onderzoek dat verplicht is in de voorbereiding op sloop/verbouw. De gevonden asbesttoepassingen geven voor de projectorganisatie geen aanleiding tot zorg. Door de vondst van een aantal asbestbronnen moet er nog wel een zogenaamd B-type onderzoek worden uitgevoerd. Dat is een uitgebreider onderzoek, waarbij diepgaander (ook destructief) wordt gekeken naar aanwezigheid van asbest.

B-type asbestonderzoek

Het B-type onderzoek wordt uitgevoerd nadat de betreffende aangekochte gebouwdelen van de GGD leeg zijn opgeleverd in april 2015. Op 7 mei 2015 constateert RPS dat er veel asbesthoudende toepassingen in het gebouw aanwezig zijn, met name in de aangekochte gebouwdelen A en B. De portefeuillehouder Cultuur is door de projectleider daarover op 11 mei 2015 per mail geïnformeerd.

Informatienota d.d. 1 juni 2015

De raad wordt middels een informatienota d.d. 1 juni 2015 geïnformeerd over de geconstateerde aanwezigheid van asbest in het GGD gebouw aan de Zeven Alleetjes. In de informatienota staat dat de resultaten van het B-type asbestonderzoek de komende tijd nader worden beoordeeld en in beeld wordt gebracht welke asbest zonder meer verwijderd dient te worden en welke asbest met het nemen van beheersmaatregelen veilig kan worden gehandhaafd. Daarmee wordt ook duidelijkheid verkregen over de financiële gevolgen en de gevolgen voor de planning voor de herhuisvesting van de Stadkamer.

Met de directie van de GGD is gesproken over het risico voor de volksgezondheid voor mensen die in het gebouw hebben gewerkt en aanwezig zijn geweest. GGD IJsselland heeft haar medewerkers en voormalige huurders van het gebouw hierover geïnformeerd.

Om alle gevolgen van de asbestverontreiniging in beeld te brengen zijn in juni 2015 de volgende onderzoeken uitgezet:

1. Onderzoek naar de gevolgen voor het verbouwplan en beheer van het gebouw;
2. Onderzoek naar de gevolgen in tijd en geld;
3. Onderzoek naar de ten tijde van aankoop beschikbare informatie over asbestverontreiniging;
4. Onderzoek naar de mogelijkheden van het verhalen van kosten.

Het college zegt in de informatienota d.d. 1 juni 2015 toe om de raad voor het zomerreces nader te informeren.

2.4 Periode tot verstrekking aanvullend krediet door de raad op 26 oktober 2015

Informatienota d.d. 23 juni 2015

Voor het zomerreces wordt de raad middels een informatienota d.d. 23 juni 2015 door het college geïnformeerd over de stand van zaken van de in gang gezette onderzoeken naar aanleiding van de aanwezigheid van asbest in de aangekochte gebouwdelen aan de Zeven Alleetjes. Kern van de boodschap is dat er meer tijd nodig is om alle gevolgen van de aangetroffen asbestbronnen in beeld te brengen. De raad wordt verder geïnformeerd over de stand van zaken aan de hand van een aantal onderzoeken die de gevolgen van de asbestvondst analyseren voor het verbouwplan van de Zeven Alleetjes en de daarmee samenhangende kosten en doorlooptijd van het project.

Daarnaast is een korte reconstructie opgenomen van de beschikbare informatie over asbestverontreiniging en is aangegeven dat er een onderzoek loopt naar de mogelijkheden van het verhalen van de kosten op de GGD. Gedurende de zomer wordt door de projectorganisatie verder gewerkt aan deze onderzoeken met als doel om besluitvorming door de raad voor te bereiden voor na het bestuurlijke zomerreces. De projectorganisatie heeft opdracht gekregen van de portefeuillehouders om – na de asbestvondst in mei 2015 – het gehele project grondig tegen het licht te houden om te voorkomen dat in de verdere realisatie van het project meer onvoorziene financiële tegenvallers aan het licht komen.

Beslisnota d.d. 11 september 2015

Na de zomer stuurt het college een beslisnota d.d. 11 september 2015 naar de raad over de asbestproblematiek. De nadruk in de beslisnota ligt op het beargumenteren van een aantal keuzes en het inzichtelijk maken van kosten. Het college stelt voor om te kiezen voor een volledige asbestsanering van de gebouwdelen aan de Zeven Alleetjes. Uit gesprekken met Dela/Zara blijkt dat er geen ruimte is om de oplevering van de Diezerstraat op te schuiven in de tijd. Dat betekent dat er tijdelijke huisvesting noodzakelijk is voor de Stadkamer. Het college stelt voor om de Stadkamer tijdelijk te huisvesten in het Stadhuis. De kosten van asbestverontreiniging en de bijkomende kosten worden geraamd op € 2.875.000. In het voorstel wordt aangegeven dat de aanvullende kosten voor verbouw als gevolg van asbest (sloop en opbouw) van € 1.120.000 kunnen worden gedekt uit de projectexploitatie. De overige kosten € 1.755.000 kunnen niet uit de projectexploitatie worden gedekt. Voorstel is om deze kosten ten laste van de algemene concernreserve te dekken.

Daarnaast wordt in de beslisnota melding gemaakt van benodigde aanvullende investeringen voor de verbouw en inrichting van het pand aan de Zeven Alleetjes van € 790.000² en extra investeringen voor het verkoop gereed maken van de Diezerstraat voor een bedrag van € 375.000. In de beslisnota wordt een toelichting gegeven op deze kosten. Deze bedragen kunnen worden gedekt uit de projectexploitatie. Deze aanvullende investeringen/kostenoverschrijdingen worden in de beslisnota van 11 september 2015 voor het eerst aan de raad gemeld.

In de beslisnota is verder aangegeven dat door de asbest een grondige renovatie plaatsvindt van de gebouwdelen aan de Zeven Alleetjes, die het mogelijk maakt om aanvullende duurzaamheidsmaatregelen te treffen. De aanvullende investering in duurzaamheidsmaatregelen bedraagt € 485.000. Er is een provinciale subsidie beschikbaar van € 120.000. De aanvullende investering in duurzaamheid levert een verwachte besparing op de exploitatiekosten op van € 42.000 op jaarbasis.

Afsluitend wordt in de beslisnota een verklaring gegeven voor het feit dat een deel van de aanvullende kosten in de projectexploitatie gedekt kan worden. De verklaring is dat er ruimte is ontstaan door over te gaan op een annuïtaire afschrijvingsmethodiek en een verlaging van de interne gemeentelijke rekenrente van 4% naar 3,5%. Dat levert structureel een voordeel in de projectexploitatie van € 140.000. Afgesloten wordt met de opmerking dat zonder de aanvullende kosten en investeringen die in de beslisnota worden genoemd het project een positief financieel resultaat zou hebben gehad dat zou zijn vrijgevallen bij de Berap in 2017.

² Bestaande uit € 440.000 aanbestedingsresultaat en € 350.000 inrichtingskosten Stadkamer.

Raadsbesluit 26 oktober 2015

Op 26 oktober 2015 spreekt de raad van de gemeente Zwolle in een openbare vergadering over de beslisnota van 11 september. Er worden diverse moties en amendementen ingediend. De raad besluit om:

1. In te stemmen met de asbestsanering van de gebouwdelen aan de Zeven Alleetjes volgens het scenario “volledige sanering”;
2. In te stemmen met de tijdelijke huisvesting van de centrumlocatie van de Stadkamer gedurende de periode van februari 2016 tot februari 2017;
3. Als locatie voor deze tijdelijke huisvesting te kiezen voor het Stadhuis;
4. In te stemmen met het uitstellen van de realisatie van de verbouwing en herinrichting van het Stadhuis, voor zolang de Stadkamer tijdelijk in het Stadhuis is gevestigd;
5. Kennis te nemen van de uitkomst van het bestuurlijk overleg met de GGD inzake verhaal van kosten op de GGD;
6. In te stemmen met verhoging van het krediet voor het project “Transformatie Diezerstraat en herhuisvesting Bibliotheek” met € 2.875.000 ten behoeve van de asbestsanering en de daarbij horende consequenties. Dit bedrag voor € 1.755.000 te dekken uit de algemene concernreserve en van dit bedrag € 1.120.000 ten laste te brengen van de exploitatiebegroting van dit project;
7. In te stemmen met verhoging van het krediet voor het project met € 1.165.000 ten behoeve van projectgebonden investeringen en dit ten laste te brengen van de exploitatiebegroting van het project;
8. In te stemmen met verhoging van het krediet voor het project met € 485.000 ten behoeve van de extra duurzaamheidsmaatregelen in de gebouwdelen aan de Zeven Alleetjes en dit te dekken voor € 120.000 uit de duurzaamheidsbijdrage van de Provincie en voor € 365.000 te dekken uit de energiebesparing en lagere onderhoudskosten.

In deze vergadering wordt de motie ‘Onderzoek asbestproblematiek en projectoverschrijdingen herhuisvesting Stadkamer’ aangenomen. De raad draagt het college op om *“...met een voorstel te komen voor een diepgaand en kritisch onderzoek onder leiding van een externe deskundige naar de aard en voorkombaarheid van de nu onvoorziene feiten alsmede naar de mate van adequaatheid van de gehanteerde systematiek van risicobeheersing...”*.

3 Feiten en omstandigheden rond asbestproblematiek en bijkomende kosten van asbest

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de feiten en omstandigheden die van belang zijn voor de duiding van de aanvullende kosten die het gevolg zijn van het aanwezige asbest in het pand aan de Zeven Alleetjes. We gaan achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

- Aandacht voor eerdere asbestonderzoeken GGD-gebouwen;
- A-type asbestonderzoek in 2014;
- B-type asbestonderzoek in 2015;
- Keuze voor asbestsanering;
- Een nieuwe asbestvondst.

We sluiten dit hoofdstuk af met een duiding van de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot de aanvullende kosten.

3.2 Aandacht voor eerdere asbestonderzoeken eind 2013

Op basis van de locatiestudie waar door de raad op 25 maart 2013 over is besloten, komt eind 2013 het GGD gebouw aan de Zeven Alleetjes nadrukkelijk in beeld als mogelijke optie voor herhuisvesting van de Stadkamer. In de eerste contacten tussen de gemeente en de GGD blijkt dat de GGD het pand niet wil verhuren, maar alleen verkopen. Het gaat daarbij om de bouwdelen A, B en D. Gebouwdelen A en B zijn gebouwd in begin jaren '70. Gebouwdeel D is gebouwd in de jaren '80. Gebouwdeel C blijft bij de GGD.

De raad had in het besluit van 25 maart 2013 zowel koop als huur als optie opengehouden. In de verdere uitwerking van de mogelijkheden van het GGD gebouw als nieuwe locatie voor de Stadkamer heeft de gemeente een analyse gemaakt of koop van het gebouw van de GGD paste binnen de financiële kaders (budgettair neutraal) en of koop ook voldoende flexibiliteit zou opleveren op een termijn van 10-15 jaar. De uitkomst van die analyse was positief.

In geval van koop is nadrukkelijk het risico van aanwezig asbest aan de orde. De projectorganisatie heeft daartoe in de verschillende overleggen met de GGD expliciet aandacht gevraagd voor mogelijke risico's rond de aanwezigheid van asbest. In de overleggen tussen projectorganisatie van de gemeente en de GGD bleek dat de GGD in 2006 en 2007 een aantal asbestinventarisaties en –saneringen had uitgevoerd. De informatie over deze onderzoeken en saneringen bleken lastig te vinden in de archieven van de GGD. Uiteindelijk werden – na diverse mailwisselingen – deze onderzoeken eind 2013 ter beschikking gesteld aan de projectorganisatie van de gemeente.

Uit de beschikbaar gestelde documenten door de GGD blijkt dat er in 2006 een onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de GGD naar de aanwezigheid van asbest in het GGD-gebouw. Het betrof een zogenaamde 'verkorte rondgang' door het gebouw waarin visueel op asbest is geïnspecteerd (een zogenaamd A-type onderzoek). Dat onderzoek leidde tot detectie van een viertal asbestbronnen. Deze asbestbronnen zijn blijkens een rapport 'vrijgave na asbestsanering' gesaneerd.

Het onderzoek dat in opdracht van de GGD is uitgevoerd in 2007 lijkt een iets uitgebreider onderzoek te zijn geweest; een visuele inspectie met licht destructief onderzoek. Daar kwamen 21 asbestbronnen uit, maar vooral in het C-gedeelte van het gebouwencomplex (dat niet is overgegaan naar de gemeente maar bij de GGD blijft). Er is door de GGD geen rapport beschikbaar gesteld van de uitvoering van de asbestsanering zelf. Ook is er geen vrijgaverapport na sanering aangeleverd door de GGD.

De projectorganisatie heeft de beschikbare asbestrapporten globaal beoordeeld. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, zijn de uitkomsten van deze onderzoeken in de projectorganisatie per mail gewisseld. De GGD onderzoeken waren aanleiding voor de projectorganisatie om geen grote problemen met asbest te verwachten. Er is in de projectbegroting een bedrag van € 50.000 opgenomen voor onvoorziene asbestrisico's.

In de besprekingen en mailwisseling tussen de projectorganisatie van de gemeente en de GGD is frequent gesproken over de zogenaamde 'asbestschoon-verklaring' die naar aanleiding van de onderzoeken uit 2006 en 2007 is afgegeven. De gemeente geeft in de correspondentie met de GGD aan dat deze verklaring van belang is ter vermindering van de asbestrisico's. Uiteindelijk stelt de GGD eind december 2013 de eerder genoemde rapportage 'vrijgave na asbestsanering' beschikbaar.

3.3 De aankoop van het pand in juni 2014

Op 30 juni 2014 besluit de gemeenteraad om in te stemmen met het herhuisvesten van de centrale bibliotheekfunctie in het gebouwencomplex van de GGD en de gebouwdelen en gronden aan te kopen. De prijs die wordt betaald is tot stand gekomen door onderhandeling op basis van twee uitgevoerde taxaties.

Er heeft voor de aankoop van het pand in juni 2014 geen nieuw of aanvullend asbestonderzoek plaatsgevonden. Dat was volgens de projectorganisatie ook niet nodig; de uitgevoerde asbestonderzoeken uit 2006 en 2007 boden voldoende basis om asbest uit te sluiten als groot risico voor het project.

In het koopcontract zijn geen ontbindende voorwaarden of clausules opgenomen ten aanzien van asbest.

3.4 A-type asbestinventarisatie in september 2014

Ter voorbereiding op de gedeeltelijke sloop (D-vleugel) en verbouw van de A en B vleugel geeft de projectorganisatie van de gemeente in september 2014 opdracht aan een asbest-inventarisatiebureau voor de uitvoering van een A-type asbestonderzoek. Dat betreft een analyse van bouwtekeningen en een visuele inspectie in de gebouwdelen met eventueel licht destructief onderzoek. Dit onderzoek is nodig ter voorbereiding van sloop en verbouw van de van de GGD gekochte gebouwdelen. De gemeente is opdrachtgever voor het A-type onderzoek. Er is (conform de Zwolse aanbestedingsregels) bij één partij offerte gevraagd (RPS). RPS is telefonisch verzocht offerte uit te brengen.

RPS brengt op 16 september 2014 offerte uit voor het A-type onderzoek. De gemeente had om een korting gevraagd, omdat er al onderzoeken waren uitgevoerd in 2006 en 2007. RPS geeft in mailreactie aan dat de aangeleverde rapportages weinig toegevoegde waarde hebben voor de uitvoering van deze inventarisatie.

Het inventarisatierapport van RPS wordt op 24 september 2014 opgeleverd aan de gemeente. Er worden 21 verdachte asbesthoudende en/of asbestverdachte toepassingen aangetroffen. In het rapport wordt aangegeven dat er mogelijk nog asbesthoudende materialen aanwezig zijn die alleen met behulp van destructieve handelingen te onderzoeken zijn. Daarom wordt in geval van (gedeeltelijke) sloop/renovatie van het object nadrukkelijk aanbevolen om een aanvullende asbestinventarisatie Type-B (destructief) te laten uitvoeren. Het rapport geeft geen verdere kwalitatieve duiding of er veel of weinig asbesthoudende of asbestverdachte toepassingen zijn aangetroffen.

De duiding van de resultaten van het onderzoek heeft plaatsgevonden in het bouwteam. De uitkomsten van het onderzoek liggen volgens het bouwteam in lijn met de uitkomsten van de eerdere onderzoeken uit 2006 en 2007 en geven geen aanleiding te veronderstellen dat asbest een groot risico vormt in het project. Er is geen extern advies ingewonnen om de uitkomsten te duiden van het onderzoek. De uitkomst van het onderzoek en hoe de uitkomst te duiden is ook niet voorgelegd bij deskundigen binnen de gemeente Zwolle die niet in de projectorganisatie of het bouwteam werkzaam waren.

3.5 B-type asbestonderzoek in mei 2015

Nadat de gebouwdelen leeg zijn opgeleverd in april 2015 geeft de geselecteerde aannemer Salverda in overleg met het bouwteam opdracht voor een B-type asbestonderzoek voor de gebouwdelen A, B en D. De offerte van RPS is op 15 april 2015 ontvangen.

Op donderdag 7 mei 2015 heeft RPS aan het projectmanagement een eerste melding gemaakt van de aanwezigheid van veel asbesttoepassingen in het gebouwencomplex. Het betreft vooral asbest in de gebouwdelen A en B. In het te slopen gebouwdeel D zijn geen grote asbesthoeveelheden aangetroffen. Op maandag 11 mei 2015 is de portefeuillehouder Cultuur daarover per mail geïnformeerd door de projectmanager. In de mail van de projectmanager is aangegeven dat de omvang van de asbesttoepassingen volgens het inventarisatiebureau 'uitzonderlijk' te noemen is. Verder is aangegeven dat de asbestinventarisatie zeker nog tot eind van de volgende week nodig heeft om een completer beeld te leveren. Rond 26 mei wordt verwacht een completer beeld te hebben. Parallel wordt gewerkt aan een aantal scenario's voor de sanering en wordt in beeld gebracht wat de consequenties zijn in termen van financiën en planning. Dinsdag 12 mei 2015 is de melding van asbest in het college besproken. Na de constatering van asbest zijn er nog diverse inventarisaties en proefsaneringen uitgevoerd door RPS.

De raad wordt door de informatienota d.d. 1 juni 2015 geïnformeerd over de aanwezigheid van asbest in het gebouwencomplex aan de Zeven Alleetjes. De aard en omvang is dan nog niet bekend en er wordt toegezegd dat de raad daar zo spoedig mogelijk over wordt geïnformeerd.

Op 6 juni 2015 vindt overleg plaats tussen de projectleiding van de gemeente en RPS. Naar aanleiding van dat overleg schrijft RPS een advies aan de gemeente. In de kern komt het advies er op neer dat het reëel is te overwegen om het pand al op dit moment 'asbestvrij' te maken. Beheersen van het asbest in plaats van saneren heeft veel consequenties voor de toekomst en het is de vraag of een beheerssituatie wenselijk is.

Daarnaast adviseert RPS aan de gemeente om heel scherp te zijn bij de keuze van een asbestverwijderingsbedrijf en de financiële risico's voor de gemeente zoveel mogelijk te beperken. De aannemer (Salverda) heeft uiteindelijk bij vier asbestsaneerders offerte gevraagd.

De raad wordt vervolgens door middel van een informatienota d.d. 23 juni 2015 geïnformeerd over de stand van zaken van de in gang gezette onderzoeken. Aangegeven wordt dat er meer tijd nodig is om alle gevolgen van de aangetroffen asbestbronnen in beeld te brengen.

3.6 Keuze voor asbestsanering

Na de constatering van asbest in de gebouwdelen A en B in mei 2015 vindt in de periode daarna veelvuldig overleg plaats tussen de projectorganisatie, RPS, bouwbedrijf Salverda en de overige externe adviseurs uit het bouwteam over de mogelijkheden voor sanering of beheersing van asbest. Op 19 augustus 2015 wordt in de rapportage asbestsanering (die als bijlage bij de beslisnota d.d. 11 september 2015 is gevoegd) aangegeven dat een beperkte sanering weinig voordelen biedt in tijd en geld. Een beperkte sanering stelt hoge eisen aan het toekomstig gebruik, verlaagt de waarde van het onroerend goed, vermindert het maximaal verhuurbare oppervlak met circa 9% en legt een claim op de kosten van toekomstige verbouwingen. In de rapportage wordt aangegeven dat de geschatte kosten van een volledige sanering rond € 1,4 miljoen euro bedragen en dat een volledige sanering leidt tot een vertraging van 5-7 maanden. Daarmee komt de doorlooptijd van de sanering, sloop en verbouw uit op 14 – 16 maanden.

In de beslisnota d.d. 11 september 2015 wordt de raad gevraagd in te stemmen met een volledige asbestsanering en in te stemmen met tijdelijke huisvesting van de centrumlocatie van de Stadkamer in het Stadhuis. De raad wordt verder gevraagd in te stemmen met verhoging van het krediet voor het project met € 2.875.000 ten behoeve van asbestsanering en de bijbehorende consequenties. Dat bedrag is als volgt opgebouwd:

	Kosten (€)	Dekking
Aanpak asbestsanering	900.000	Algemene concernreserve
Verbouwkosten agv aanpak sanering	1.120.000	Exploitatiebegroting project
Tijdelijke huisvesting	525.000	Algemene concernreserve
Huurderving exploitatie verhuurde panden	330.000	Algemene concernreserve
Totaal	2.875.000	

Deze posten worden toegelicht in de beslisnota. Daarnaast wordt aangegeven dat het proces om kosten op de GGD te verhalen is opgestart. De eventuele bijdrage van de GGD is niet in de overzichten opgenomen.

Op 5 oktober 2015 heeft de raad gesproken (raadsplein info/debat) over het project naar aanleiding van de beslisnota d.d. 11 september. Vervolgens is de beslisnota aan de orde geweest in de besluitvormende raadsvergadering over het project op 26 oktober 2015.

De raad stemt in met:

- De asbestsanering van de gebouwdelen aan de Zeven Alleetjes volgens het scenario “volledige sanering”;
- De tijdelijke huisvesting van de centrumlocatie van de Stadkamer in het Stadhuis;
- Verhoging van het krediet voor het project met € 2.875.000 ten behoeve van asbestsanering en de bijbehorende consequenties.

3.7 Een nieuwe asbestvondst

Na het raadsbesluit is de asbestsanering voorbereid en ter hand genomen. Inmiddels is de uitvoering van de sanering vergevorderd. Bij de uitvoering van de saneringswerkzaamheden is in week 6 een nieuwe en onverwachte asbestbron aangetroffen in gebouwdeel B. De gevolgen van deze vondst in geld bedragen ruim € 100.000 en in tijd circa 5 weken. Daarover is de raad op 23 februari 2016 geïnformeerd tijdens het werkbezoek en per informatienota. Daarin wordt aangegeven dat wordt getracht om de gevolgen binnen het project op te vangen. Dat is in lijn met de op 26 oktober 2015 aangenomen motie “Optimalisatie van de extra kosten herhuisvesting Stadkamer”.

3.8 Duiding van de feiten rond asbest

Rond de periode dat het GGD gebouw serieus in beeld kwam als mogelijk koopoptie voor de huisvesting van de Stadkamer (eind 2013) heeft de projectorganisatie onderkend dat aanwezige asbest in het gebouw een mogelijk financieel risico zou kunnen betekenen voor de gemeente. De aandacht voor asbestrisico's heeft geleid tot een logische eerste stap door na te gaan of er al onderzoek was uitgevoerd naar asbest. De uitkomsten van die eerdere onderzoeken uit 2006 en 2007 gaven voor de projectorganisatie geen aanleiding om extra alert te zijn op asbest. In de risicoanalyses van de projectorganisatie na deze periode is geen aandacht meer besteed aan de risico's van asbest.

We constateren dat de uitkomsten van deze eerdere onderzoeken door de projectorganisatie op hoofdlijnen zijn geanalyseerd. Er is veel nadruk gelegd op de waarde van de rapportage ‘vrijgave na asbestsanering’, die door de projectorganisatie als een ‘asbest-schoon’ verklaring wordt geduid. Het betreft echter alleen een mededeling dat een (gedeeltelijke) asbestsanering daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De suggestie dat daarmee het pand vrij van asbest is, is niet juist.

We hebben ons de vraag gesteld of nieuw onderzoek naar asbestrisico's direct na de keuze voor het GGD pand in het voorjaar van 2014 – maar voorafgaand aan de daadwerkelijke koop van het pand in juni 2014 – geleid zou hebben tot het eerder signaleren van de asbestproblemen die zich uiteindelijk in mei 2015 hebben gemanifesteerd. Die vraag beantwoorden we ontkennend. Het pand was nog in gebruik door de GGD, waardoor de mogelijkheden voor een fundamenteel asbestonderzoek (op basis van een aanvullend (gedeeltelijk) destructief onderzoek) er feitelijk niet waren. Een nieuw A-type asbestonderzoek (zonder destructief onderzoek) voorafgaand aan de koop had naar alle waarschijnlijkheid geen nieuwe informatie opgeleverd. Dat blijkt ook wel uit het A-type onderzoek dat in september 2014 is uitgevoerd voorafgaand aan sloop en verbouw. Uit dat onderzoek kwam ook niet naar voren dat sprake was van veel asbesttoepassingen.

Bovenstaande geeft de beperkte waarde van een A-type asbestonderzoek aan. Deskundigen geven aan dat een A-type onderzoek niet meer dan een globale indicatie geeft van de aanwezige asbest in een pand, zeker als sprake is van een complex gebouw, waarbij asbesttoepassingen lastiger traceerbaar zijn. Daarnaast geven deze deskundigen aan dat panden die zijn gebouwd in een periode waarin veel asbest is toegepast (jaren '60-'80) bijna per definitie 'asbest-verdacht' zijn. Het is volgens geraadpleegde deskundigen niet uitzonderlijk dat een A-type asbestonderzoek bij complexe panden uit deze bouwperiode weinig verdachte asbestbronnen laat zien, terwijl bij het destructieve onderzoek wel sprake blijkt te zijn van veel asbesttoepassingen.

Had de projectorganisatie anders kunnen handelen om de risico's van asbest te beperken in de aanloop naar de koop van het GGD-pand? Zoals eerder betoogd, niet door het uitvoeren van een nieuwe asbestinventarisatie, die vergelijkbaar was met de eerder uitgevoerde onderzoeken. Maar wel door te onderkennen dat de uitgevoerde onderzoeken naar asbest in 2006 en 2007 een beperkte waarde hadden voor het inschatten van de omvang van de asbestrisico's. Terugkijkend kon de gemeente geen zekerheid ontlenen aan de asbestonderzoeken uit 2006 en 2007 en had de gemeente in overleg met de kopende partij moeten treden over de eventuele risico's van nog niet ontdekte asbest in het gebouw. De gemeente heeft onvoldoende beseft dat in het koopcontract aandacht nodig was voor het verminderen van asbestrisico's voor de kopende partij (de gemeente).

Door het ontbreken van clausules of ontbindende voorwaarden in het koopcontract is onvoldoende gebruik gemaakt van het koopcontract als beheersmaatregel voor vermindering van de financiële risico's voor de gemeente. Bij deze constatering hoort wel een belangrijke nuancering. Zelfs als in het koopcontract een asbestclausule was opgenomen waarbij (een deel van) de directe kosten van asbestsanering en herstel voor rekening van de verkopende partij was gekomen of een ontbindende voorwaarde was opgenomen, was nog steeds sprake geweest van aanzienlijke kosten voor rekening van de gemeente. Het is namelijk onwaarschijnlijk dat een verkopende partij akkoord zou zijn gegaan met een clausule die niet alleen de directe, maar ook de indirecte kosten van asbest zou dekken. Dat betekent dat de kosten voor tijdelijke huisvesting van de Stadkamer (€ 525.000) en de kosten van huurderfing (€ 330.000) nog steeds voor rekening van de gemeente zouden zijn geweest.

4 Feiten en omstandigheden aanvullende investeringen/overige kostenoverschrijdingen

4.1 Inleiding

Naast de kosten van asbestsanering en overige kosten als gevolg van asbest, is sprake van een aantal andere aanvullende investeringen/kostenoverschrijdingen in de beslisnota d.d. 11 september 2015. Het betreft:

1. Verkoop gereed maken Diezerstraat 80 (€ 375.000);
2. Nadelig aanbestedingsresultaat GGD gebouw (€ 440.000);
3. Inrichtingskosten Stadkamer (€ 350.000);
4. Duurzaamheidsmaatregelen (€ 420.000).

Per onderdeel gaan we in op de feiten en omstandigheden die van belang zijn voor het ontstaan van de aanvullende kosten. We sluiten elke paragraaf af met een duiding van de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot de aanvullende kosten.

4.2 Verkoop gereed maken Diezerstraat 80

Beschrijving van de feiten en omstandigheden

Op 30 juni 2014 stelt de raad de financiële kaders voor het project vast. Er wordt een krediet van € 8.970.000 beschikbaar gesteld. In dat bedrag is een post van € 360.000 opgenomen voor verkoop gereedmaken van Diezerstraat 80. Dat bedrag bestaat uit € 235.000 voor bestemmingsplan, planschades en bodem- en asbestonderzoeken. Er is een bedrag van € 125.000 gereserveerd voor sloopkosten en bouwkundige voorzieningen voor het gedeelte van het pand dat zou worden afgebroken. Dit laatste bedrag is tot stand gekomen door te rekenen met een standaard kengetal voor sloopkosten. Er is op dat moment geen gedetailleerde kostenraming gemaakt.

In de zomer van 2015 is door de projectmanager aan het Expertisecentrum gevraagd om een directieraming te maken voor de sloop van het betreffende bouwdeel aan de Diezerstraat. Die vraag vloeide voort uit de fasering van het project.

Begin september 2015 was deze directieraming gereed. Uit de directieraming bleek dat de kosten voor verkoop gereed maken € 375.000 hoger waren dan het oorspronkelijk geraamde bedrag van € 125.000. Daarvoor is middels de beslisnota van 11 september 2015 een aanvullend krediet aangevraagd bij de raad. De extra investering wordt gedekt uit de exploitatiebegroting van het project.

In onderstaande overzicht is aangegeven wat de oorsprong is van deze kostenoverschrijding.

Omschrijving	Oorspronkelijke raming mei 2014	Directiebegroting september 2015
Sloopkosten	€ 125.000	€ 275.000
Installatiewerk agv ontkoppeling bouwdelen	€ -	€ 75.000
Bouwkundige aanheling na sloop	€ -	€ 100.000
Opvangen kosten asbestsanering	€ -	€ 50.000
Totaal	€ 125.000	€ 500.000

Per onderdeel volgt een korte toelichting:

- *Sloopkosten*: er was oorspronkelijk gerekend met een standaard kengetal voor sloopkosten van € 25 per m² BVO. Door de aard van het pand (monumentaal) en de ligging van het pand (in de binnenstad) kwamen de sloopkosten hoger uit dan oorspronkelijk was ingeschat.
- *Installatiewerk door ontkoppeling*: Bij het opstellen van de directieraming werd duidelijk dat door de verkoop van een gedeelte van het gehele object Diezerstraat de verwarming en nutsvoorzieningen moesten worden ontkoppeld. Deze kosten waren in mei 2014 niet geraamd.
- *Bouwkundige aanheling*: Een deel van de Diezerstraat moest worden gesloopt. Als gevolg van de sloop moest de vrijgekomen buitenmuur van het monumentale pand worden hersteld. Hiervoor is in de directieraming van september 2015 een bedrag van € 100.000 als stelpost opgenomen. Het exacte bedrag kan pas na sloop worden vastgesteld. Deze kosten waren in mei 2014 niet geraamd.
- *Kosten asbestsanering*: In de directieraming is een bedrag opgenomen voor de mogelijke kosten van asbestsanering van € 50.000. Deze kosten waren in mei 2014 niet geraamd.

Duiding van de kostenoverschrijding

De te lage inschatting van de kosten voor verkoop gereed maken van de Diezerstraat is ontstaan omdat bij het opstellen van de oorspronkelijke begroting in 2014 gewerkt is met basiskengetallen in plaats van een kostencalculatie die rekening houdt met de specifieke omstandigheden en kenmerken van het betreffende object. Als in 2014 het Expertisecentrum zou zijn gevraagd om een kostenraming op te stellen die gebaseerd was op de specifieke kenmerken van het object, dan was eerder aan het licht gekomen dat de kosten voor het verkoop gereed maken aanzienlijk hoger zouden zijn.

Deze kostenoverschrijding is in de zomer van 2015 aan het licht gekomen door de fase waarin het project zat. Er is derhalve geen relatie met de asbestvondst en de opdracht van de betrokken portefeuillehouders om – na de asbestvondst in mei 2015 – het gehele project nog een keer scherp tegen het licht te houden op onverwachte tegenvallers.

4.3 Nadelig aanbestedingsresultaat Zeven Alleetjes

Kostenontwikkeling aanbesteding

Voor een goed begrip van het ontstaan van het nadelig aanbestedingsresultaat van € 440.000 dat is opgenomen in het raadsbesluit van 26 oktober 2015 is het nodig om kort te schetsen hoe de kostenontwikkeling van de verbouw van de Zeven Alleetjes in de verschillende projectfasen er op hoofdlijnen uit heeft gezien.

In onderstaande schema is op hoofdlijnen de ontwikkeling van de bouwkosten van de Zeven Alleetjes geschetst (bedragen in € miljoen).

	Krediet jun '14	VO dec '14	VO jan '15	DO mrt '15	Salv jun '15
Budget/raming totaal	3,6	5,0	3,78	4,16	4,29
Waarvan kosten installaties	n.n.b.	2,0	1,3	1,77	1,78

Krediet raadsbesluit juni 2014

In het raadsbesluit van 30 juni 2014 besluit de raad een krediet te verstrekken van € 8.970.000. Blijkens de vertrouwelijke bijlage bij de beslisnota was voor de verbouw van de gebouwdelen aan de Zeven Alleetjes een bedrag van € 3.600.000 beschikbaar. Het betrof een globale raming van de kosten op basis van m² BVO en kengetallen. In deze fase van een project is het gebruikelijk om een raming te maken op basis van kengetallen. De verdere uitwerking van de kosten krijgt gestalte in de opeenvolgende fasen van Voorlopig Ontwerp (VO), Definitief Ontwerp (DO) en de aanbesteding (van grof naar fijn).

Eerste uitwerking VO december 2014

Op 15 december 2014 is een eerste uitwerking beschikbaar van de kosten van de verbouw. Deze eerste VO-raming is feitelijk een eerste proefberekening om de hardheid van de oorspronkelijke raming bij het raadsbesluit van juni 2014 te toetsen. In het VO van december 2014 komen de kosten voor de verbouw uit op een bedrag van bijna € 5 miljoen. Iets meer dan € 2 miljoen daarvan is bestemd voor installaties. In dat VO is ook een lijst opgenomen met indicatieve bezuinigingen en optimalisaties voor een bedrag van ongeveer € 1,6 miljoen. Een belangrijke post daarin betreft de taakstellende bezuiniging op installaties in het gebouw (€ 417.000).

VO raming januari 2015

Op 21 januari 2015 is een nieuwe VO-raming gemaakt. De kosten voor verbouw komen uit op een bedrag van € 3,78 miljoen. Daarin is een post opgenomen van € 160.000 voor vloerafwerking en stoffering. Deze laatste kosten maken in de opstelling in de beslisnota van 11 september 2015 deel uit van de inrichtingskosten. Daarmee zijn de kosten in deze VO-raming vrijwel teruggebracht tot het niveau van de kredietverstrekking in juni 2014. De kosten voor installaties bedragen in de VO-raming van januari 2015 € 1,3 miljoen. De kosten van installaties zijn ongeveer € 700.000 lager dan in de eerste VO-raming. Dit betreft een taakstellende bezuiniging.

DO raming maart 2015

Op 10 maart 2015 komt de DO-raming beschikbaar. De totale kosten in de DO-raming bedragen € 4,41 miljoen. Daarvan is € 1,77 miljoen voor installaties. Verder is in de DO-raming een bedrag opgenomen van € 255.000 voor duurzaamheidsmaatregelen. De kosten voor deze duurzaamheidsmaatregelen waren niet eerder in het VO en in de raming bij de kredietaanvraag opgenomen. Zonder deze kosten voor duurzaamheidsmaatregelen waren de totale kosten in de DO-raming € 4,16 miljoen. Daarmee is de DO-raming (exclusief duurzaamheidsmaatregelen) ruim € 500.000 hoger dan de VO-raming van januari 2015. Het verschil tussen de DO-raming en de VO raming uit januari 2015 wordt voor een klein deel veroorzaakt door het negatieve saldo van een aantal kleine positieve en negatieve verschillen tussen VO en DO. De belangrijkste verklaring voor het verschil zit echter in de kosten voor installaties, die in de DO raming € 457.000 hoger is dan in de VO-raming van januari 2015. Bij het opstellen van de DO-raming was gebleken dat de eerdere taakstelling voor installaties die in de VO-raming van 21 januari 2015 was opgenomen, niet realistisch bleek.

Het verschil in kosten voor installaties wordt met name veroorzaakt door aanvullende kosten voor werktuigbouwkundige installaties (ongeveer € 270.000), aanvullende kosten voor elektrotechnische installaties (ongeveer € 90.000) en het niet kunnen realiseren van een aantal taakstellende bezuinigingen uit het VO van januari 2015 (saldo ongeveer € 100.000).

De portefeuillehouder Cultuur is in de periode februari/maart 2015 in algemene termen geïnformeerd dat 'het spannend was om financieel binnen het DO te blijven', zonder dat daarbij concrete bedragen zijn genoemd.³

Begroting Salverda juni 2015

Op 8 juni 2015 komt bouwbedrijf Salverda met een bouwkostenbegroting. Exclusief duurzaamheidsmaatregelen en vloerafwerking komt de begroting van Salverda uit op een totaalbedrag van € 4,29 miljoen. Dat bedrag ligt in lijn met de totale kosten uit de DO-raming van 10 maart. Voor installaties is een bedrag opgenomen van € 1,78 miljoen. Dat is vergelijkbaar met de kosten voor installaties uit de DO-raming. De uiteindelijke bouwbegroting van Salverda van 3 september 2015 komt nog iets lager uit dan de begroting van 8 juni 2015 als gevolg van een aantal correcties na bespreking tussen Salverda en adviseurs in het bouwteam.

Duiding van de kostenoverschrijding

Het is standaard bij bouwprojecten dat een kostenraming – naarmate het project vordert – steeds concreter en realistischer wordt. Bij bouwprojecten wordt altijd van grof naar fijn gewerkt. Het is ook standaard en gebruikelijk bij bouwprojecten dat tussen de opeenvolgende fasen van schetsontwerp, VO, DO, aanbesteding en uitvoering verschillen ontstaan in kostenramingen als gevolg van wijzigingen in aannames en keuzes. Vaak ontstaat in de verdere uitwerking druk op het budget en moet aan de hand van versoeringen en onderhandelingen worden getracht om binnen de financiële kaders te blijven.

Feitelijk is dat bij de verbouw van het gebouwencomplex aan de Zeven Alleetjes ook aan de orde. In januari 2015 (VO-raming) leek de verbouwing nog binnen de financiële kaders te kunnen worden uitgevoerd. De halfjaarlijkse risicoanalyse die de projectorganisatie op dat moment heeft gemaakt, noemt een mogelijke tegenvallende aanbesteding al wel als risico. In de risicoanalyse die de projectorganisatie op dat moment maakte is een bedrag van € 150.000 opgenomen. Dat is ongeveer het verschil tussen het bedrag in de kredietaanvraag van juni 2014 en de uitkomst van het VO op 21 januari. Daarna is geen nieuwe risicoanalyse gemaakt tot het moment dat de raad werd geïnformeerd over de asbestproblemen.

Een dreigende overschrijding van de raming in het DO in maart 2015 ten opzichte van het oorspronkelijke krediet van ongeveer 14% is aanzienlijk, maar niet ongebruikelijk en ook nog 'slechts' een papieren overschrijding. Na verdere onderhandeling met de aannemer moest blijken of sprake is van een echte overschrijding. Dat wordt duidelijk begin juni 2015 (na de ontvangen kostenraming van Salverda), waarna bleek dat de verbouwing niet kon worden uitgevoerd binnen het oorspronkelijke krediet. Dat moment viel samen met de asbestvondst.

4.4 Inrichtingskosten Stadkamer

Beschrijving van de feiten en omstandigheden

De gemeente heeft met de Stadkamer vanaf de keuze om te verhuizen naar het GGD gebouw overleg gevoerd over de inrichtingskosten en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de eigenaar (de gemeente) en de huurder (de Stadkamer). Daarbij is het uitgangspunt geweest om de inrichtingskosten – gegeven het gekozen concept – zo laag mogelijk te houden.

³ Er worden geen verslagen gemaakt van portefeuillehoudersoverleggen.

In augustus 2014 is tussen de gemeente en de Stadkamer een eerste opzet besproken van de inrichtingskosten. De gemeente heeft in dat overleg aangegeven dat de Stadkamer een nadere specificatie zou maken van de inrichtingskosten. De Stadkamer heeft eind 2014 een extern adviseur ingeschakeld om een onderbouwde raming te maken van de inrichtingskosten. Daarover heeft begin 2015 overleg plaatsgevonden met de gemeente.

In dat overleg werd een financieel gat geconstateerd tussen de benodigde investeringssom en de mogelijkheden van de Stadkamer om de investering te dekken (door middel van een lening). In de scoretabel van de risicoanalyse van de projectorganisatie is in januari 2015 dit risico opgenomen voor een bedrag van € 30.000 met een kans van kleiner dan 10%.

In de maanden die volgden zijn verschillende maatregelen ter oplossing van het financiële gat onderzocht. In de zomer van 2015 bleek dat er nog een tekort resteerde van maximaal € 350.000, waarvoor de Stadkamer geen eigen financiering kon vinden. In de beslisnota van 11 september 2015 is dat tekort opgenomen als maximale bijdrage van de gemeente voor inrichtingskosten. Deze kosten worden gedekt uit de exploitatiebegroting van het project. Tussen de gemeente en de Stadkamer is afgesproken om samen scherp te blijven op reductie van inrichtingskosten. Naar verwachting komt de Stadkamer in april 2016 met een voorstel voor de definitieve inrichtingskosten.

Duiding van de kostenoverschrijding

Deze 'overschrijding' is een demarcatievraagstuk (wie betaalt wat) en is daarmee van een andere orde dan de eerdere twee beschreven projectoverschrijdingen (verkoopkosten Diezerstraat en aanbestedingsresultaat verbouw Zeven Alleetjes). Feitelijk geeft de gemeente in de beslisnota d.d. 11 september 2015 aan dat het toen bekende gat tussen benodigde en gewenste investering in de inrichting van de Stadkamer kan worden gedekt uit de projectexploitatie. Het is opmerkelijk dat de gemeente een bedrag noemt, terwijl het proces van onderhandelen nog niet is afgerond.

Verder concluderen we dat de kosten van vloerbedekking, die oorspronkelijk deel uit maakte van het VO van januari 2015 en de inschrijving van Salverda is opgenomen in de inrichtingskosten van de Stadkamer.

4.5 Duurzaamheid

Beschrijving van de feiten en omstandigheden

In de eerste VO-raming van 15 december 2014 waren twee duurzaamheidsvarianten als aanvullende opties opgenomen bovenop de totale projectkosten. In de volgende VO-raming van 21 januari 2015 heeft de projectorganisatie een aantal bezuinigingen doorgevoerd om de projectkosten binnen de financiële kaders te krijgen. Resultaat daarvan was dat in de VO-raming van 21 januari 2015 geen duurzaamheidsmaatregelen waren opgenomen.

In de DO-raming van 10 maart 2015 is op basis van een eerder advies van Grontmij wel een bedrag aan duurzaamheidsmaatregelen opgenomen van € 255.000 voor zonnepanelen, vervanging van de beglazing gebouwdelen A en B en gevelisolatie voor de gebouwdelen A en B. Dit bedrag was in de DO-raming afzonderlijk zichtbaar gemaakt.

Daarnaast bevatte de DO-raming van 10 maart 2015 nog een aantal andere duurzaamheidsmaatregelen voor een totaalbedrag van € 153.000. Het betreft kosten voor installaties, zoals Led-verlichting, radiatoren en een warmtepomp. Deze kosten voor duurzaamheidsmaatregelen zijn in de DO-raming niet afzonderlijk zichtbaar gemaakt, maar zaten in verschillende posten in de DO-raming.

De projectorganisatie trok op basis van de DO-raming de conclusie dat er binnen het beschikbare krediet geen ruimte was voor duurzaamheidsmaatregelen. De duurzaamheidsmaatregelen zijn door de projectorganisatie 'geparkeerd' en de projectorganisatie heeft besloten verder te werken aan een businesscase om de duurzaamheidsmaatregelen te dekken uit de exploitatie. Daarbij was als voorwaarde gesteld dat het duurzaamheidspakket zich binnen 10 jaar moest terugverdienen. De portefeuillehouders Cultuur en Vastgoed zijn daar in een memo op 25 februari 2015 over geïnformeerd. Er is op dat moment voorgesteld om wel de mogelijkheden van verdere verduurzaming te onderzoeken, het lopende ontwerptraject (inclusief een duurzaamheidspakket) door te zetten en te werken aan de voorbereiding van een door college en raad te nemen besluit om extra krediet beschikbaar te stellen voor duurzaamheid (te dekken uit de projectexploitatie). In het memo is aangegeven dat, indien het college en/of raad niet in zou stemmen met investeringen in duurzaamheid, het ontwerp dan kan worden aangepast.

Na de DO-raming van 10 maart 2015 komt Salverda op 8 juni 2015 met de bouwbegroting. Daarin is op basis van een advies van de Grontmij een afzonderlijk bedrag van € 550.000 opgenomen voor duurzaamheidsmaatregelen als uitwerking van de eerder genoemde businesscase duurzaamheid. Het bedrag bestaat voornamelijk uit gevelisolatie, aluminium buitenkozijnen voor de gebouwdelen A en B, gevelschermen, systeemwanden en steigerwerk/bouwplaatskosten.

Door de vondst van asbest in mei 2015 werd het in voorbereiding zijnde traject van besluitvorming over extra duurzaamheidsmaatregelen ingehaald. Aangezien er diverse bouwkundige ingrepen noodzakelijk waren door de vondst van asbest, was het logisch om in het herstel van het pand duurzame maatregelen te treffen. Ter illustratie: door de asbestsanering was het nodig om delen van de gevelpui en kozijnen te verwijderen. Het is logisch dat herstelwerkzaamheden duurzaam worden uitgevoerd en dat een deel van de kosten wordt gerekend tot de bouwkundige herstelkosten welke veroorzaakt zijn door de asbestsanering.

In de beslisnota d.d. 11 september 2015 is afzonderlijk aandacht besteed aan de investeringen in duurzaamheid. Daarbij wordt aangegeven dat de grondige renovatie van het pand door de asbest gerelateerde bouwingrepen in de gebouwdelen (A en B) de kans bieden om te kiezen voor extra duurzaamheidsmaatregelen. Er wordt voorgesteld om een krediet beschikbaar te stellen van € 485.000 voor een extra duurzaamheidspakket dat is geselecteerd op basis van terugverdientijd en mate van energiebesparing. De kosten worden gedekt uit de exploitatie (energiebesparing en lagere onderhoudskosten).

De projectorganisatie heeft als onderbouwing van de investering in duurzaamheidsmaatregelen van € 485.000 die in de beslisnota van 11 september 2015 is opgenomen, de volgende opstelling gemaakt.

Omschrijving	Bedrag
Duurzaamheidsmaatregelen installaties (cfm. DO-raming 10-3-2015)	€ 153.000
Duurzaamheidsmaatregelen begroting Salverda 8-6-2015	€ 550.000
-/- aluminium buitenkozijn gebouwdeel A (bouwkundige herstelkosten)	-/- € 150.000
-/- kosten steigerwerk/bouwplaatskosten (bouwkundige herstelkosten)	-/- € 67.500
Subtotaal	€ 332.500
Totaal extra investering duurzaamheidsmaatregelen	€ 485.000

Het duurzaamheidspakket bestaat dus uit de duurzaamheidsmaatregelen die eerder in de DO-raming zaten voor installaties (€ 153.000) en een deel van de duurzaamheidsmaatregelen die Salverda heeft opgenomen in de begroting van 8 juni 2015 (€ 332.500 van het totale bedrag van € 550.000). Het verschil, zijnde het bedrag van € 217.500 is toegerekend aan de bouwkundige herstelkosten als gevolg van de asbestsanering.

Duiding van de aanvullende investering in duurzaamheid

De projectorganisatie heeft – nadat uit de DO-raming van maart 2015 bleek dat er binnen het beschikbare krediet geen ruimte was voor duurzaamheidsmaatregelen – verder gewerkt aan een businesscase om de duurzaamheidsmaatregelen te dekken uit de exploitatie van het project. De portefeuillehouders zijn daar over geïnformeerd.

De eerder (in de DO-raming en de begroting van Salverda) geïnventariseerde duurzaamheidsmaatregelen minus de bouwkundige herstelkosten zijn in de beslisnota d.d. 11 september 2015 als duurzaamheidspakket gepresenteerd. Daarbij is in de toelichting op het voorstel aangegeven dat deze duurzaamheidsmaatregelen mogelijk zijn geworden door de grondige renovatie als gevolg van asbest.

De titel waarmee de investering in een duurzaamheidspakket in de beslisnota d.d. 11 september 2015 wordt gepresenteerd aan de raad – namelijk extra duurzaamheidsmaatregelen die door de grondige renovatie van het pand aan de Zeven Alleetjes mogelijk worden – doet vermoeden dat het duurzaamheidspakket logisch voortvloeit uit de asbestsanering en dat deze investering mogelijk is geworden door de asbestvondst. Die voorstelling van zaken is niet geheel juist. Het voorgestelde duurzaamheidspakket maakte al onderdeel uit van de businesscase duurzaamheid, waar vanaf maart 2015 aan is gewerkt. Dat was ruim voor de asbestvondst. Ook zonder de asbestsanering was het de bedoeling om deze duurzaamheidsmaatregelen als businesscase te presenteren en daarvoor krediet aan te vragen bij de raad. Wel is het zo dat het logisch is om herstelwerkzaamheden na asbestsanering duurzaam uit te voeren. Daarnaast geldt dat voor een deel van de maatregelen uit het duurzaamheidspakket (de eerder genoemde kosten voor installaties van € 153.000 uit de DO-raming) dat deze maatregelen feitelijk geen relatie hebben met de grondige renovatie als gevolg van asbest.

5 Projectbeheersing

5.1 Vooraf

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende elementen van projectbeheersing:

- De aansturing van het project;
- Planning;
- Risicomanagement.

Per onderdeel geven we aan welke kaders van toepassing zijn, hoe het in de praktijk invulling heeft gekregen en duiden we de wijze waarop in dit project invulling is gegeven aan de aansturing, planning en risicomanagement.

5.2 Aansturing van het project

De sturing op hoofdlijnen

Op 25 maart 2013 besluit de raad om met een marktpartij in onderhandeling te gaan over de verkoop van de Diezerstraat en een locatiestudie uit te voeren voor de herhuisvesting van de bibliotheek. Daarmee is sprake van een volgende fase in de realisatie van de opgave. De opgave wordt vanaf dat moment projectmatig aangestuurd. Er wordt een projectorganisatie opgericht binnen de ambtelijke organisatie (het project 'Transformatie en verkoop pand Diezerstraat 80 en herhuisvesting bibliotheek').

Bij de start van dit project zijn een ambtelijk opdrachtgever en een projectmanager aangesteld en is een bestuurlijke stuurgroep ingesteld⁴. De ambtelijk opdrachtgever was voorzitter van de Stuurgroep, sparringpartner voor de projectmanager en leden van het team, accordeerde bestuurlijke voorstellen en dacht mee over aanpak en strategie. De projectmanager was verantwoordelijk voor de inrichting van de projectstructuur en voor het realiseren van de projectdoelen.

Er is in die periode geen projectplan opgesteld; het oorspronkelijke plan van aanpak dat op 31 januari 2013 was opgesteld diende als basis voor de projectorganisatie. Dat plan bevatte de eerder genoemde twee sporen: onderzoek marktpotentie (en onderhandelingen) en herhuisvesting bibliotheek. Het plan van aanpak bevatte verder een planning voor het eerste half jaar van 2013 en een globale paragraaf over de organisatie van het project.

Na het raadsbesluit van 30 juni 2014 over de verkoop van het pand en de locatiekeuze voor de nieuwe bibliotheek in het pand aan de Zeven Alleetjes, is het project in een volgende fase gekomen (ontwerp- en voorbereidingsfase). Er is in oktober 2014 een fasedocument opgesteld, waarin een herijking van de projectdoelen, planning, risicoscan en organisatie zijn uitgewerkt. Het project wordt gesplitst in twee deelprojecten: verkoop Diezerstraat en realisatie huisvesting Stadkamer.

⁴ Na aantreding van het college in 2014 wordt besloten om in beginsel te werken via de reguliere pfo-lijn en niet meer te werken met stuurgroepen. Bij de faseovergang van het project in juni 2014 wordt deze lijn gevolgd.

Notitie over ambtelijk opdrachtgeverschap MT Ontwikkeling (14 oktober 2014)

Parallel aan de faseovergang van het project in juni 2014 is door het MT van Ontwikkeling een brede analyse gemaakt van de rol van ambtelijk opdrachtgevers in stedelijke ontwikkelingsprojecten. Uitkomst van de analyse was dat de rol van de ambtelijk opdrachtgever opnieuw is vastgelegd en explicieter wordt gekozen voor welke projecten een ambtelijk opdrachtgever nodig is. Daarbij is aangesloten bij de filosofie van Zwolle om verantwoordelijkheden daar leggen waar ze kunnen liggen. Dat betekent dat de lijn niet altijd en niet vanzelfsprekend een rol heeft als het gaat om besluitvorming of bestuurlijke overleggen. Deze werkwijze is onderdeel geworden van het DNA Zwolle. Daarnaast is meegewogen te bezien of er mogelijkheden zijn om overhead in en rond projecten te verlagen. Geen extra lagen, geen extra overleggen als dat geen of maar beperkte toegevoegde waarde heeft.

Er wordt voor gekozen om alleen voor een aantal grote projecten een ambtelijk opdrachtgever aan te wijzen (Sporzone, Stadshagen, Voorsterpoort en Binnenstad). Voor het project 'Transformatie en verkoop pand Diezerstraat 80 en herhuisvesting bibliotheek' is besloten om geen ambtelijk opdrachtgever aan te wijzen. Daarmee valt dit project vanaf oktober 2014 onder de (lijn)verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd OWP (afdeling projecten binnen de eenheid Ontwikkeling). In de praktijk is de projectmanager integraal verantwoordelijk voor het realiseren van het projectresultaat en de projectbeheersing. De projectmanager is ook verantwoordelijk voor de afstemming met de portefeuillehouders.

Het afdelingshoofd OWP is (net als elke lijnmanager) verantwoordelijk voor kwaliteit van projectmanagers en matching van de projectmanager en de karakteristieken van het project. Het afdelingshoofd OWP heeft periodiek (gemiddeld tweemaandelijks) portefeuilleoverleg met de projectmanagers. Het afdelingshoofd OWP kan worden ingeschakeld als "opschaling" nodig is op inhoud, inzet of als het bestuurlijk nodig is.

Bestuurlijke sturing

Het project valt tot de ontwerp- en voorbereidingsfase (30 juni 2014) onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de bestuurlijke stuurgroep. Daarin zitten de wethouders Cultuur en Economie/Vastgoed. De ambtelijk opdrachtgever is tot dat moment voorzitter van de stuurgroep. In die periode is de stuurgroep tweemaal formeel geïnformeerd aan de hand van een bestuurlijk memo over de voortgang van het project⁵. Na het raadsbesluit van juni 2014 valt het project onder de primaire bestuurlijke verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder Cultuur. De portefeuillehouder Vastgoed is eveneens betrokken vanuit de verantwoordelijkheid voor vastgoedontwikkeling. De portefeuillehouders worden geïnformeerd over het project via ter kennis name stukken en reguliere pfo's, waarbij in een aantal gevallen sprake is van een gecombineerd pfo. Van deze overleggen wordt geen verslag gemaakt. In het pfo kan worden afgesproken een onderwerp te agenderen voor het college.

Tot de asbestvondst in mei 2015 was de bestuurlijke sturing op het project relatief beperkt. Daarbij gold het uitgangspunt dat zolang het project binnen de gestelde kaders kon worden uitgevoerd, er geen noodzaak was om bestuurlijk bij te sturen. De bestuurlijke sturing is vanaf de asbestvondst in mei 2015 geïntensiveerd. Nadat de portefeuillehouders op 11 mei zijn geïnformeerd, is op 12 mei 2015 het college mondeling geïnformeerd en daarna aan de hand van vertrouwelijke memo's op 18 juni 2015 en 29 juni 2015. In de periode daarna tot de beslisnota van 11 september 2015 zijn de portefeuillehouders en het college diverse malen geïnformeerd over de ontwikkeling van de kostenoverschrijdingen.

⁵ Op 12 december 2013 en 7 april 2014.

De projectstructuur en beschikbare deskundigheid

Het hart van de projectorganisatie wordt vanaf het raadsbesluit in maart 2013 gevormd door het projectteam met een projectmanager aan het hoofd.

Het projectteam bestaat verder uit:

- Stedenbouwkundig adviseur;
- Vastgoedadviseur;
- Vastgoedjurist;
- Financial engineer;
- Projectondersteuner;
- Adviseur vergunningen.

Vanaf medio 2014 is het projectteam aangevuld met een bouwkundig medewerker van het Expertisecentrum van de gemeente Zwolle.

De projectorganisatie (de projectmanager) is verantwoordelijk voor de overall aansturing van het project (Diezerstraat: gedeeltelijke sloop, verkoop gereed maken en aanpassen Statenzaal; Zeven Alleetjes: verbouw en inhuizing Stadkamer).

Voor de verbouw van het GGD-pand heeft de gemeente gewerkt met een bouwteam. Een bouwteam is een projectgebonden samenwerkingsverband tussen de opdrachtgever (gemeente Zwolle) en benodigde disciplines die samenwerken aan het ontwerp, de engineering van het ontwerp en de bouw. Het bouwteam is verantwoordelijk om binnen budget, tijd en kwaliteit de verbouw van het pand aan de Zeven Alleetjes te realiseren. Het bouwteam bestond uit vertegenwoordigers van:

- Expertisecentrum gemeente Zwolle;
- JHK (architecten);
- Grontmij (installaties);
- W/E (duurzaamheid);
- BBN (bouwkosten);
- Salverda (bouwbedrijf)⁶.

De projectmanager is integraal verantwoordelijk voor het hele project en daarmee ook voor de werkzaamheden van het bouwteam. Daarbij steunt de projectmanager in de praktijk sterk op de medewerker van het Expertisecentrum, die als coördinator/liaison in zowel het projectteam als het bouwteam zitting heeft.

Naast de inhoudelijk deskundigen in het projectteam en bouwteam heeft de gemeente in voorkomende gevallen gebruik gemaakt van deskundigheid op deelgebieden die niet in de kernorganisatie (projectteam en bouwteam) aanwezig was. De belangrijkste discipline die aanvullend extern is ingehuurd betreft asbestdeskundigheid bij RPS.

Duiding sturing van de opgave

Wij constateren dat de organisatie van het project past bij dit project. De projectstructuur was toegesneden op de opgave en de projectorganisatie beschikte in de kern over de juiste deskundigheidsgebieden om op adequate wijze sturing te geven aan realisatie van de opgave.

⁶ Salverda is in maart 2015 toegevoegd aan het bouwteam, nadat Salverda in februari 2015 is geselecteerd als aannemer na de aanbestedingsprocedure.

Ook de afspraken over de ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid en aansturing van het project waren in de kern adequaat. Er is gewerkt volgens de uitgangspunten van het handboek Projectmatig werken voor ruimtelijke projecten van de gemeente Zwolle.

Daarbij maken we een aantal kanttekeningen. De eerste kanttekening gaat over de integrale verantwoordelijkheid van de projectmanager voor het projectresultaat in relatie tot het ambtelijk opdrachtgeverschap. De gemeente Zwolle heeft er bewust voor gekozen om niet te werken met een ambtelijk opdrachtgever. De gemaakte keuze is op zich logisch en te rechtvaardigen maar vraagt wel om het organiseren van voldoende checks en balances in het project. Naast adequaat intern samenspel binnen en tussen het projectteam en bouwteam is het ook nodig om regelmatig (bijvoorbeeld bij aanvang van een nieuwe fase in het project) een deskundige en kritische blik van buiten de projectorganisatie te organiseren, bijvoorbeeld door andere projectmanagers in de gemeente. Onze taxatie is dat die externe kritische reflectie onvoldoende is georganiseerd in het project.

De tweede kanttekening betreft het inschakelen van specifieke deskundigheid op een aantal specialistische onderwerpen van het project. De projectorganisatie beschikte niet over toereikende deskundigheid om een adequate duiding te geven aan de asbestonderzoeken uit 2006/2007. De projectorganisatie was zich daar niet van bewust en heeft onvoldoende het belang onderkend van een goede (externe) duiding van de onderzoeken in termen van resterende financiële risico's van asbest en het beheersen van deze risico's in het koopcontract met de GGD. Daarnaast heeft de projectorganisatie bij de eerste berekening van de kosten van verkoop gereed maken van de Diezerstraat niet de juiste deskundigheid ingezet, terwijl die deskundigheid wel binnen (het Expertisecentrum van) de gemeente Zwolle aanwezig was. Dat leidde tot een onderschatting van de werkelijke kosten.

De derde kanttekening heeft betrekking op projectdocumenten bij de faseovergang van het project. Er is geen nieuw plan van aanpak gemaakt na het besluit van de raad in maart 2013. Het plan van aanpak van 31 januari 2013 had betrekking op een fase die met het besluit door de raad in maart 2013 eigenlijk al was afgerond. Daarmee ontbreekt het aan een startdocument voor de faseovergang van een beleidsverkenning naar een project. Het fasedocument dat is opgesteld in oktober 2014 geeft wel inzicht in de beoogde projectresultaten, activiteiten en planning (het 'wat'), maar geeft slechts op hoofdlijnen weer hoe de opgave gerealiseerd moet gaan worden in termen van organisatie (het 'hoe'). Daarmee is het fasedocument onvoldoende sturend voor realisatie van de opgave.

5.3 Planning van het project tot aan de vondst van asbest in mei 2015

Kritieke planning vanaf het begin

Vanaf het eerste besluit door de raad in maart 2013 (beslisnota 30 januari 2013) was duidelijk dat de planning van het project nauw luisterde. In de beslisnota van 30 januari 2013 werd al aangegeven dat de verhuizing van de bibliotheek in de planning op het 'kritieke pad' zit en dat strikte sturing op de planning van belang was.

De projectorganisatie is zich vanaf het begin terdege bewust geweest van de noodzaak om scherp te sturen op de planning van het project. Blijkens de geanalyseerde planningsoverzichten van het project heeft de projectorganisatie gedurende het project scherp de vinger aan de pols gehouden.

In de laatste interne projectplanning van 1 mei 2015 was sprake van een planning die het nog steeds mogelijk maakte om de bibliotheek op tijd te verhuizen naar het pand aan de Zeven Alleetjes. Wel zat er weinig ruimte meer in de planning; er was ongeveer een maand ingeruimd voor de verhuizing van de Stadkamer. Direct aansluitend zou begonnen worden met archeologisch onderzoek en voorbereidende sloop en sanering door de gemeente van de Diezerstraat en de sloop en bouw door Inditex.

Informatie aan de raad over de planning

In bijlage 8 bij de beslisnota van 27 mei 2014 wordt de raad geïnformeerd over de mijlpalenplanning van het project. In de planning wordt aangegeven dat het inhuzen van de Stadkamer is voorzien in april/mei 2016 en dat de overdracht van de Diezerstraat is gepland in juni 2016. In de planning worden tevens een aantal risico's genoemd die mogelijk kunnen leiden tot vertraging.

In de voortgangsrapportages van het project aan de raad na de beslisnota van 27 mei 2014 tot aan het signaleren van de asbestproblemen is het uitlopen van de planning van het project niet als risico benoemd. Dat is in lijn met de interne planningen van de projectorganisatie.

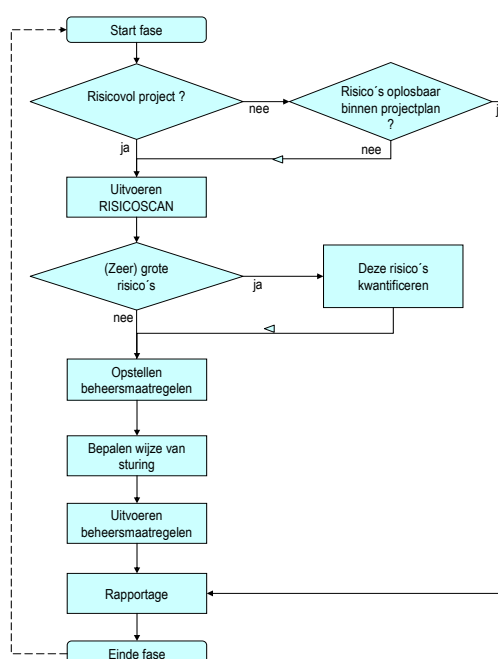
Duiding van de projectplanning

Tot het moment van de asbestvondst in het GGD pand in mei 2015 leek het project realiseerbaar in de tijd. De planning was wel strak en er mochten zich geen onvoorziene omstandigheden voordoen, maar de planning leek tot dat moment haalbaar. In de informatievoorziening aan de raad is relatief weinig aandacht besteed aan het feit dat het project aan de kant van de Diezerstraat (verkoop aan Dela, verhuur aan Zara) geen planningsruimte bevatte en dat tegenvallers in de verbouw van het GGD pand dus niet konden worden opgevangen. Op dit punt komen we nog terug bij het onderdeel risicomangement in de volgende paragraaf.

5.4 Risicomangement

De opzet van risicomangement in Zwolle

De gemeente Zwolle werkt volgens een handreiking risicomangement (2007). De methodiek is gericht op het herkennen van kansen en risico's, deze te analyseren en te besluiten welke beheersmaatregelen nodig zijn (inclusief go/no-go momenten). Per fase worden de risico's benoemd en geanalyseerd; de aard, omvang en kans weergegeven; en worden de te nemen maatregelen opgenomen met de te verwachten effecten ervan. De Zwolse methode is cyclisch (zie figuur). De beschreven stappen worden minimaal twee keer per jaar doorlopen, gekoppeld aan de Voortgangsrapportage Programma's en Projecten en de Meerjaren Prognose Vastgoed. Bij de risicoscan wordt het project met behulp van een checklist vanuit vijf invalshoeken gescand op risico's.



De invalshoeken zijn:

- Politiek, bestuurlijk, maatschappelijk;
- Juridisch, wettelijk;
- Ruimtelijk, geografisch;
- Organisatorisch;
- Financieel, economisch.

De risicoscan dient te worden uitgevoerd bij aanvang van het project en actualisatie vindt plaats per fase of minimaal tweemaal per jaar. De risico's dienen te worden gescoord in een risicomatrix, waarbij risico's worden ingeschat op basis van de kans dat het risico zich voordoet en het mogelijke effect als het risico zich voordoet. In de risicomatrix dient ook te worden aangegeven welke beheersmaatregelen worden genomen om de kans dat het risico zich voordoet te verminderen of de effecten te beperken.

De raad dient tweemaal per jaar te worden geïnformeerd over de uitkomsten van de risicoscan in de voortgangsrapportage projecten. Daarin wordt in de voortgangsrapportages het financiële kader, de stand van zaken van het project en een samenvatting van de risicomatrix (inclusief korte toelichting) opgenomen. Daarnaast wordt de raad geïnformeerd in de informatienota's en beslisnota's die in de reconstructie van het besluitvormingsproces zijn genoemd (hoofdstuk 2).

De werking van risicomanagement in de praktijk

In het project herhuisvesting Stadkamer is gewerkt volgens de risicosystematiek van de gemeente Zwolle. Er is tweemaal per jaar een geactualiseerde risicoscan opgesteld conform de gestelde kaders. De raad is tweemaal per jaar geïnformeerd over de risico's in de voortgangsrapportages. De voortgangsrapportages zijn zeer bondig en bevatten alleen informatie op hoofdlijnen over het project.

De projectorganisatie heeft in de uitgevoerde risicoscans nadrukkelijk aandacht besteed aan de mogelijke risico's van vertraging in het project. Dat geldt zowel voor het deelproject Diezerstraat 80 als het deelproject Stadkamer. Voor het deelproject Stadkamer wordt in de risicoanalyse van januari 2015 als expliciet risico genoemd het niet halen van de planning. Het effect daarvan is in de risicoscan omschreven als vertraging in de verhuizing van de Stadkamer. Dat risico is gekwantificeerd door een half jaar extra plankosten op te nemen voor een bedrag van € 25.000. Daarmee is het risico volgens de risicoscan beperkt (groen).

Duiding van het risicomanagement

We constateren dat de projectorganisatie wel aandacht heeft besteed aan de kritieke elementen van het project in de risicoanalyses. We constateren ook dat de projectorganisatie niet scherp genoeg is geweest op het doordenken van de gevolgen van mogelijke risico's. De notie dat er geen ruimte meer zat in de planning had moeten leiden tot meer aandacht voor het kritieke planningspad waar het project op zat.

Ter illustratie: Volgens de risicoscan van januari 2015 werd het niet halen van de planning van de verbouw van de Zeven Alleetjes ingeschat als een beperkt risico (kleurcode groen). Het risico bestond uit een bedrag van € 25.000 voor extra plankosten van een half jaar. Dat is opmerkelijk, immers uit de planning van januari 2015 blijkt dat er geen ruimte in het project zit voor uitloop van de verhuizing.

Zelfs een vertraging van meer dan een maand zou al betekenen dat er naar alle waarschijnlijkheid een tijdelijke voorziening zou moeten worden gezocht voor de huisvesting van de Stadkamer. Door alleen extra plankosten van een half jaar op te nemen als kosten van vertraging is sprake van een onderschatting van het werkelijke risico van uitloop in de planning in het deelproject Stadkamer.

Verder constateren we dat de voortgangsrapportages die de raad tweemaal per jaar krijgt aangereikt weinig relevante informatie bevatten om als raad een goed beeld te krijgen hoe het project er voor staat in termen van risico's.

6 Conclusies

6.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de vraag centraal welke lessen te trekken zijn uit het ontdekken van de asbestproblematiek bij de herhuisvesting van de Stadkamer en de overige projectoverschrijdingen binnen het totale project. Het doel is om in de toekomst het ontstaan van vergelijkbare problemen te voorkomen en de gevolgen te beperken.

We hebben diepgravend onderzoek verricht naar de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het ontstaan van de kostenoverschrijdingen in de periode vanaf het raadsbesluit op 30 juni 2014 tot het beschikbaar stellen van het aanvullend krediet op 26 oktober 2015. Voor zover noodzakelijk voor de duiding van feiten en omstandigheden en voor onze oordeelsvorming hebben we ook een analyse gemaakt van de periode voor 30 juni 2014.

In het rapport zijn alle onderzoeksvragen die vooraf zijn gesteld (zie paragraaf 1.2) aan de orde gekomen. Bij het wegen van de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken hebben we gebruik gemaakt van het toetsingskader (zie bijlage 2).

Bij het formuleren van de conclusies hebben we er voor gekozen om de volgorde van de onderzoeksvragen niet rechtstreeks te vertalen in conclusies. Reden daarvoor is dat de bevindingen uit het onderzoek dit rechtvaardigen en dat daarmee de in dit hoofdstuk gekozen opbouw van de conclusies beter recht doet aan de uitkomsten van het onderzoek.

6.2 De conclusies

Op basis van het onderzoek komen we tot de volgende zeven conclusies.

Conclusie 1: de opzet van het project is toegesneden op de opgave en de projectorganisatie beschikt in de kern over de juiste competenties

De complexiteit van de opgave vraagt om een stevig projectteam en een robuuste projectstructuur. We concluderen dat de gekozen projectstructuur en de opzet van de projectorganisatie zijn toegesneden op de opgave voor de verkoop Diezerstraat en herhuisvesting van de Stadkamer in het voormalige GGD pand. In de kern beschikte de projectorganisatie over de juiste deskundigheidsgebieden om op adequate wijze sturing te geven aan realisatie van de opgave. Ook de afspraken over de ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid en aansturing van het project waren in de kern adequaat.

Conclusie 2: het project was complex, maar leek tot aan de asbestvondst in mei 2015 binnen de planning realiseerbaar

De beslissing van de gemeente op 30 juni 2014 om voor de herhuisvesting van de Stadkamer te kiezen voor koop in plaats van huur is bepalend geweest voor het risicoprofiel van het project. Door de keuze voor het kopen van een nieuwe locatie ontstond een project met een grote afhankelijkheidsrelatie tussen het opleveren van de Diezerstraat en het tijdig – onder gemeenteverantwoordelijkheid – realiseren van een majeure verbouwing ten behoeve van de nieuwe huisvesting van de Stadkamer.

Juist het feit dat er weinig tot geen uitloop zat in het opleveren van de Diezerstraat betekende dat er weinig tot geen ruimte was voor vertraging van de verbouw van het voormalige GGD pand.

De projectorganisatie is zich bewust geweest van de complexiteit van de opgave. Er is door de projectorganisatie nadrukkelijk gestuurd op het realiseren van het project binnen de planning. Er is gedurende de planfase van het project regelmatig een geactualiseerde planning gemaakt, die steeds hetzelfde beeld gaf (krap maar realiseerbaar). Tot het moment dat er in mei 2015 asbest werd gevonden in het voormalige GGD pand, leek het project binnen de (krappe) planning te kunnen worden gerealiseerd.

Conclusie 3: het project stond financieel steeds onder druk

Hoewel de oorsprong van de overige kostenoverschrijdingen (zie hoofdstuk 4) per overschrijding verschillend is, kunnen we concluderen dat het project steeds financieel onder druk stond. Met name de discussie over inrichtingskosten en de ontwikkeling van de opeenvolgende ramingen van de kosten van de verbouw gaven vanaf maart 2015 stevige indicaties dat het project niet binnen budget gerealiseerd zou kunnen worden. Zonder de vondst van asbest zou dat rond de zomer van 2015 ongetwijfeld ook hebben geleid tot een kredietaanvraag bij de raad.

Terugkijkend moeten we concluderen dat het project niet binnen het oorspronkelijk gestelde krediet kon worden gerealiseerd. Door een generieke wijziging van de door Zwolle gehanteerde afschrijvingsmethode en rekenrente was het wel mogelijk om deze extra kosten op te vangen binnen de projectexploitatie.

Conclusie 4: de externe checks en balances waren in dit project ontoereikend

De gemeente Zwolle werkt vanuit de filosofie dat verantwoordelijkheden in de organisatie worden gelegd waar ze kunnen worden gedragen. Voor dit project betekent het dat de projectmanager zelf integraal verantwoordelijk is voor het projectresultaat en projectbeheersing, zelf de stuurorganisatie bouwt en een rechtstreekse relatie heeft met bestuurders. Zwolle heeft er bewust voor gekozen om in dit project niet te werken met een ambtelijk opdrachtgever. De lijnverantwoordelijke voor dit project (afdelingshoofd OWP) heeft vooral een coachende en ondersteunende rol en is als leidinggevende verantwoordelijk voor kwaliteit van projectmanagers en matching van project en de projectmanager.

Wij constateren dat deze keuze om een projectmanager integraal verantwoordelijk te maken voor aansturing en beheersing van het project op zich goed werkbaar is. Dat vraagt echter om voldoende aandacht voor het organiseren van checks en balances in het project. Het begint bij het organiseren van adequaat intern samenspel en het organiseren van tegendruk in de projectorganisatie (ruimte voor eigen opvattingen en discussie en mogelijkheden om te escaleren). Onze indruk is dat die ruimte er wel was in de projectorganisatie.

Daarnaast is het van belang om ook voldoende tegendruk van buiten de projectorganisatie te organiseren in de vorm van kritische reflectiemomenten op belangrijke ijkmomenten in het proces door ter zake deskundigen die niet werken aan het project, maar wel begrip hebben van de projectcontext en de projectopgave (bijvoorbeeld andere projectmanagers van de gemeente). Dat voorkomt dat te veel in termen van 'projectmaakbaarheid' wordt gewerkt.

Onze conclusie is dat het vooral heeft ontbroken aan voldoende tegendruk van buiten. Daarmee was er een onbalans tussen projectmaakbaarheid en onderkennen van projectrisico's.

De combinatie van de integrale verantwoordelijkheid van de projectmanager, ontoereikende externe tegendruk en bestuurlijke sturing op afstand zolang binnen kaders wordt gewerkt, is in het kader van bestuurlijke verantwoordelijkheid een kwetsbaar systeem.

Conclusie 5: de opzet van risicomanagement in Zwolle is in de kern adequaat maar in de uitvoering van risicomanagement in dit project is te weinig aandacht besteed aan het doordenken van de gevolgen van risico's

De uitgangspunten van risicomanagement zoals vastgelegd in de notitie risicomanagement uit 2007 zijn nog steeds actueel en geven voldoende handvatten voor adequaat risicomanagement in projecten. In het project herhuisvesting Stadkamer is gewerkt volgens de uitgangspunten van de risicosystematiek van de gemeente Zwolle.

De projectorganisatie heeft in de verschillende risicoanalyses aandacht besteed aan de kritieke elementen van het project. De notie dat de planning kritiek was, blijkt uit de benoemde risico's in de uitgevoerde risicoanalyses. De risicoanalyses schieten echter tekort in het doordenken van de gevolgen van mogelijke risico's. De notie dat er geen ruimte meer zat in de planning had moeten leiden tot meer aandacht voor het kritieke planningspad waar het project op zat. Ter illustratie: er is steeds aandacht besteed aan de mogelijke risico's die konden leiden tot projectvertraging (zowel bij de verkoop van de Diezerstraat als bij de verbouw van het GGD pand), maar er is onvoldoende doordacht wat de mogelijke gevolgen zijn van uitlopen van de planning (bijvoorbeeld de noodzaak van tijdelijke huisvesting voor de Stadkamer bij overschrijden van de planning van het bouwproces). Daarmee ontstaat een te optimistisch beeld van de mogelijke projectrisico's.

In het project is gekozen voor het uitvoeren van twee risicoanalyses per jaar (tijdgebonden) en is het moment van uitvoering van de risicoanalyses niet gekoppeld aan de projectfasen (fase gebonden). Daarmee wordt de waarde van een risicoanalyse beperkt.

Ten slotte merken we op dat voortgangsrapportages over dit project die de raad tweemaal per jaar krijgt aangereikt in opzet adequaat zijn, maar in de praktijk weinig relevante risico-informatie bevatten voor de raad. Ook de toelichting op de risicomatrix in de risicoparagrafen in de verschillende voortgangsrapportages is zeer summier.

Conclusie 6: de integrale risicoafweging op de aanwezigheid van asbest had scherper gemoeten

De gemeente had weinig mogelijkheden om het risico van asbest voor de aankoop van het pand beter in te schatten. Uitvoering van een nieuw A-type asbestonderzoek zou zeer waarschijnlijk niet meer informatie hebben opgeleverd.

De projectorganisatie heeft een eigen duiding gemaakt van de waarde van de asbestonderzoeken uit 2006 en 2007. De risico's van asbest werden klein ingeschat en verdwenen uit beeld tot de asbestvondst bij het B-type onderzoek in mei 2015.

Terugkijkend moeten we concluderen dat de projectorganisatie te veel waarde heeft gehecht aan de asbestonderzoeken uit 2006 en 2007 als instrument ter beheersing van financiële risico's. Daarmee is asbest ook niet als potentieel risico meegenomen in de contractonderhandelingen met de GGD en in het koopcontract.

Er was binnen de projectorganisatie niet de juiste kennis aanwezig voor duiding van de uitkomsten van de eerder uitgevoerde asbestonderzoeken. Daarmee verdween asbest als mogelijk risico voor realisatie van het project uit beeld. De projectorganisatie achtte het niet noodzakelijk om externe deskundigheid in te schakelen. Inschakeling van de juiste asbestdeskundigheid voor de duiding van de resterende risico's had de alertheid voor asbest en aandacht voor het nemen van beheersmaatregelen in de koopovereenkomst vergroot.

Bij bovenstaande constatering hoort de nuancering dat een asbestclausule in het koopcontract wel een deel van risico's zou kunnen hebben beperkt. Maar ook dan zou sprake zijn van een situatie waarin gezocht zou moeten worden naar tijdelijke huisvesting van de Stadkamer (of tijdelijke sluiting) en bijkomende kosten.

Conclusie 7: de vastlegging van onderliggende documenten bij besluitvorming is ontoereikend

Er is in dit project te weinig aandacht geweest voor een eenduidige wijze van archivering en versiebeheer. Gedurende het onderzoek is gebleken dat het de projectorganisatie ontbrak aan informatie die nodig was om duidelijke en traceerbare analyses aan te leveren ter onderbouwing van de verschillende kostenoverschrijdingen. Dat werd mede veroorzaakt doordat de financial engineer van het project niet meer werkzaam is bij de gemeente. Desalniettemin constateren we dat archivering van documenten te wensen over laat, dat vaak niet meer goed terug te halen is welke overwegingen aan keuzes ten grondslag liggen en hoe overschrijdingen tot stand zijn gekomen.

7 Aanbevelingen

7.1 Inleiding

Op basis van de conclusies uit het vorige hoofdstuk, formuleren we in dit hoofdstuk de belangrijkste lessen die uit het onderzoek te trekken zijn.

De ambtelijke organisatie heeft na de constatering van de kostenoverschrijdingen in dit project een proces in gang gezet van intern leren en verbeteren. We verbinden in onze laatste aanbeveling de leer- en verbeterpunten van het interne traject met onze aanbevelingen.

7.2 De aanbevelingen

We komen tot de volgende zes aanbevelingen.

Aanbeveling 1: ontwikkel een asbestprotocol dat dient als integrale leidraad bij de mogelijke aankoop van panden waar sprake kan zijn van aanzienlijke asbestrisico's

De belangrijkste les uit dit onderzoek is dat een samenhangende inzet van beheersmaatregelen nodig is om de financiële risico's van asbest bij mogelijke aankoop van vastgoed door de gemeente zoveel mogelijk te beperken. De aanbeveling is om daarvoor een asbestprotocol te ontwikkelen dat is gericht op risicobeheersing. Dat protocol dient standaard onderdeel te zijn van een mogelijke verwerving van vastgoed met potentieel asbestrisico door de gemeente. Een dergelijk protocol zou in hoofdlijn moeten gaan over de mogelijkheden om in een zo vroeg mogelijk stadium zoveel mogelijk te weten over de risico's van de aanwezigheid van asbest. Belangrijke elementen daarbij zijn:

- Taxatie van de potentiële aanwezigheid van asbest ((ver)bouwdatum, bouwtekeningen).
- Mogelijkheden verkennen om zo uitgebreid mogelijk vooronderzoek te doen voorafgaand aan de koop. Daarvoor is overleg met de koper, verkoper en asbestinventariseerder nodig, waarbij kopende partij eisend mag zijn.
- Gerichte opdrachtverstrekking aan de asbestinventariseerder.
- Opnemen van deskundigheids- en ervaringseisen voor de personen die de asbestinventarisatie uitvoeren. De eisen moeten passen bij de complexiteit van het te onderzoeken object.
- Gerichte aandacht voor duiding van de uitkomsten van het asbestonderzoek. Wat is aangetroffen. Is het veel of weinig? Wat is de kans dat er asbest over het hoofd is gezien? Welke restrisico's zijn mogelijk nog aanwezig? Dat vraagt om inzet van specialistische deskundigheid.
- Welke mogelijkheden zijn er om bij aankoop in het contract clausules en ontbindende voorwaarden op te nemen? Welke risico's blijven dan nog over?

Op basis van de stappen in het protocol kan een beargumenteerde keuze worden gemaakt om een pand al dan niet aan te kopen vanuit de optiek van asbestrisico's. Omgekeerd is het ook van belang om bij verkoop van een pand door de gemeente te werken met een asbestprotocol. Daarbij gaat het er ook om de financiële risico's vanuit de gemeente te beperken.

Aanbeveling 2: organiseer voldoende checks en balances in ontwikkelprojecten

Het uitgangspunt dat de projectmanager integraal verantwoordelijk is voor het projectresultaat en projectbeheersing staat voor ons als uitgangspunt niet ter discussie. Om te komen tot een goede balans tussen projectmaakbaarheid en onderkennen van projectrisico's is het van belang dat de projectmanager en projectmedewerkers met name op de kritieke aspecten van het project – in het geval van dit project was dat onder andere de strakke planning – regelmatig gebruik kunnen maken van kritische externe reflectie. Tegendruk van buiten zorgt voor scherpheid in het project om te voorkomen dat risico's niet of te laat worden onderkend.

Die kritische reflectie kan bestaan uit het op tijd inschakelen van de juiste externe deskundigheid (bijvoorbeeld op het gebied van asbest), consulteren van mede-overheden met aantoonbare expertise op specialismen en het organiseren van momenten van kritische reflectie, door bijvoorbeeld andere projectmanagers een rol te geven als 'kritische vriend' of 'luis in de pels' van het project. Ook regelmatige en blijvende aandacht voor collegiale consultatie en intervisie tussen projectmanagers en projectmedewerkers kan helpen om scherp te blijven.

Het organiseren van goede checks en balances is maatwerk. Wat nodig is wordt bepaald door het risicoprofiel van een project. Per fase kan dat verschillen en kunnen dus ook andere maatregelen nodig zijn. De projectmanager moet zelf aangeven wat nodig is per fase. Daarbij heeft in onze optiek de lijnmanager van de projectmanager een coachende rol en een rol als eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van de ingezette projectmanager.

Aanbeveling 3: versterk het risicobewustzijn in ontwikkelprojecten en alertheid op het doordenken van gevolgen voor realisatie van de projectdoelen

De inrichting van risicomanagement van een project begint bij het vaststellen van het risicoprofiel van een project en het benoemen van de belangrijkste risico's die een goed projectresultaat in de weg staan. De inzet van instrumenten van risicomanagement moet daarop zijn geënt. Risicomanagement moet zich vervolgens niet beperken tot een periodieke exercitie, maar vraagt continue aandacht van de projectorganisatie als onderdeel van de projectbeheersing.

Het risicoprofiel van een project kan per fase verschillen. Dat betekent dat bij aanvang van elke nieuwe fase opnieuw aandacht moet worden besteed aan het risicoprofiel en de belangrijkste risico's in relatie tot de gedefinieerde projectdoelen en de bijbehorende inzet van het risico-instrumentarium. Daarbij is het van belang om niet voort te borduren op eerdere risicoanalyses, maar te kiezen voor een 'zero-base' benadering. Dat kan bijdragen in het voorkomen dat verborgen risico's uit eerdere fasen lang onder de radar blijven.

Daarnaast is het van belang om niet alleen aandacht te besteden aan het benoemen van de belangrijkste risico's, maar juist alert te zijn op het doordenken van de mogelijke gevolgen voor het (niet) realiseren van de projectdoelen ('what-if' vragen). In het geval van dit project was er wel aandacht voor het uitlopen van het project, maar de mogelijke consequenties in termen van noodzakelijke tijdelijke huisvesting (of tijdelijke sluiting) waren onvoldoende in beeld.

Aanbeveling 4: verbeter de kwaliteit van de risico-informatie aan de raad bij te nemen besluiten en tussentijdse informatievoorziening over voortgang en risico's van ontwikkelprojecten

Het is van belang dat de raad goed geïnformeerd wordt over het risicoprofiel, de (ontwikkeling van de) belangrijkste risico's van het project en de wijze waarop in het project aandacht is voor- en sturing gegeven wordt aan het verminderen van projectrisico's. Deze aanbeveling richt zich niet op de kaders en structuur van risico-informatie aan de raad, maar richt zich op de verbetering van de kwaliteit van risico-informatie.

Bij de keuze van de gemeente om te starten met een ontwikkelproject is het van belang dat de raad goed kennis kan nemen van het risicoprofiel, de belangrijkste risico's die het realiseren van de projectdoelen in de weg kunnen staan en de belangrijkste beheersmaatregelen. De door ons beoordeelde risicoparagrafen in beslisdocumenten (met name bij de aanvang van het project in 2014) zijn in opzet goed, maar geven weinig informatie om een goede risicotaxatie te kunnen maken door de raad. Dat geldt ook voor de informatie over risico's en beheersmaatregelen in de periodieke voortgangsrapportages projecten.

Aanbeveling 5: zorg voor eenduidige vastlegging van onderliggende documenten die van belang zijn voor besluitvorming.

In dit complexe project is sprake van een veelheid aan onderliggende documenten, berekeningen, contracten en afspraken en onderbouwingen bij genomen besluiten. En er wordt door veel medewerkers (intern en extern) een bijdrage geleverd aan het project. Voor een ordentelijk proces en goede projectbeheersing is het van belang om nog scherper te zijn op eenduidige vastlegging van documenten. Dat vraagt om stevige sturing door de projectmanager. Meer eenduidige vastlegging is ook van belang om de kwetsbaarheid bij het wegvallen of vervangen van medewerkers goed op te kunnen vangen.

Aanbeveling 6: maak een integraal verbeterplan om de lessen uit dit onderzoek en de interne leerpunten door te voeren en te borgen.

De ambtelijke organisatie heeft in een aantal werkbijeenkomsten lessen getrokken voor verbetering van de projectbeheersing, versterken van checks en balances en meer aandacht voor risicomangement. De belangrijkste interne leerpunten en uitgezette acties zijn:

- Opstellen asbestprotocol. De gemeentelijke organisatie heeft zelf al eerste stappen gezet om een asbestprotocol te maken voor aan- en verkoop van vastgoed.
- Asbestinventarisatie gemeentelijk vastgoed. De gemeente heeft een inventarisatie uitgevoerd van gemeentelijk vastgoed op mogelijke aanwezigheid van asbest.
- Vergroten kritisch vermogen projectorganisatie. Er is meer aandacht voor het vergroten van het kritische vermogen in een project door het toevoegen van een 'luis in de pels' in een project en meer aandacht voor inhuur van de juiste deskundigheid op het juiste moment.
- Toepassing instrumenten. Er is meer aandacht voor projectbeheersing en projectsturing door controle op gebruik van instrumenten (checklist, formats, fasedocumenten en gebruik van de tools in het online instrument 'Poort van Zwolle').

- Risicomanagement. Bij een risicoanalyse in een project wordt een projectmanager van een ander project ingezet om kritisch mee te kijken met de analyse. Daarnaast worden uitgevoerde risicoanalyses methodisch en inhoudelijk besproken en beoordeeld in het periodieke projectmanagersoverleg. Tot slot krijgen de financiële vertalingen van de uitgevoerde risicoanalyses meer aandacht in de MPV (Meerjaren Prognose Vastgoed) en tussentijdse MPV.

De interne verbeterpunten waar de ambtelijke organisatie een begin mee heeft gemaakt, liggen in lijn met de aanbevelingen uit dit rapport. Voor een effectieve uitvoering, samenhangende borging en evaluatie van alle verbeterpunten dient een integraal verbeterplan te worden gemaakt en uitgevoerd, waarbij vooral aandacht moet zijn voor bredere toepassing van de verbeterpunten in andere projecten en het eigen maken van de verbeterpunten in leertrajecten.

Bijlage 1: geïnterviewde personen⁷

Naam	Functie	Organisatie
Jan Brink	Portefeuillehouder Cultuur	Gemeente Zwolle
René de Heer	Portefeuillehouder Vastgoed	Gemeente Zwolle
Pien van der Does	Eenheidsmanager	Gemeente Zwolle
Esther Wolfkamp	Afdelingshoofd projectontwikkeling	Gemeente Zwolle
Maarten Veeger	Eenheidsmanager	Gemeente Zwolle
Ron Eggink	Projectmanager	Gemeente Zwolle
Bert Muis	Bouwkundig medewerker (Expertisecentrum)	Gemeente Zwolle
Jan Kuik	Vastgoedjurist	Gemeente Zwolle
Peter van Drielen	Vastgoedadviseur	Gemeente Zwolle
Harry Tammes	Teamleider	RPS advies- en ingenieursbureau
Mart Stotijn	Senior adviseur asbest	Rijksvastgoedbedrijf

Telefonisch

Naam	Functie	Organisatie
Dick Boersma	Financial engineer	Voorheen gemeente Zwolle
Wilbert van der Weg	Projectleider	Bouwbedrijf Salverda
Mart van Tilborg	Senior bouwkostenmanager	BBN adviseurs
Astrid Vrolijk-de Mooij	Directeur	De Stadkamer
Dieks ter Harmsel	Dispositiemanager	Gemeente Rotterdam
Nicole Dosker	Senior projectleider/ afdelingshoofd	Fiberscan

⁷ Een aantal leden van het projectteam is meerdere malen gesproken.

Bijlage 2: toetsingskader Lysias voor het project 'Herhuisvesting Stadkamer'

Organisatie:

1. De projectorganisatie heeft een helder en eenduidig omschreven opdracht met duidelijke inhoudelijke en financiële kaders.
2. De projectorganisatie werkt binnen de gestelde kaders.
3. De projectorganisatie is een logische afgeleide van de projectopdracht en de karakteristieken van de opgave.
4. Er is sprake van een heldere en eenduidige organisatiestructuur met duidelijke en logische verantwoordingslijnen.
5. Er is sprake van een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de leden van de projectorganisatie en de onderscheiden onderdelen van de projectorganisatie (bijvoorbeeld in de relatie tussen projectorganisatie en bouwteam) en binnen het opdrachtgevend systeem.
6. De projectorganisatie beschikt over de juiste competenties en deskundigheid om de opgave te kunnen realiseren. Specifiek beschikt de projectorganisatie over competenties op het gebied van overall projectmanagement, financial engineering, vastgoedontwikkeling, contractmanagement, juridica, planning en risicomanagement.
7. De projectorganisatie heeft toegang tot aanvullende specifieke deskundigheid voor zover deze niet in de projectorganisatie beschikbaar is en maakt daar indien nodig ook gebruik van.
8. De projectorganisatie heeft voldoende middelen beschikbaar om het planproces en uitvoering adequaat te kunnen organiseren.
9. De projectorganisatie beschikt over de juiste instrumenten om sturing te kunnen geven aan realisatie van de opgave, waaronder planningsinstrumenten, financiële instrumenten en instrumenten voor beheersing van risico's.
10. De projectorganisatie stuurt op realisatie van de opgave in termen van tijd, geld en kwaliteit.
11. Er is sprake van duidelijke afspraken over verantwoording en communicatie over het project naar verantwoordelijken (ambtelijk, bestuurlijk, politiek).
 - a. Generiek in de jaarlijkse cyclus
 - b. Specifiek bij afwijkingen van de gestelde kaders.

Risicomanagement:

1. Risicomanagement is gericht op het tijdig signaleren van risico's die het realiseren van de projectdoelen kunnen verhinderen.
2. Risicomanagement is een integraal onderdeel van de projectsturing.
3. De projectorganisatie voert periodiek risicoanalyses uit om te bezien of het project nog binnen de gestelde kaders blijft. Daarbij wordt in elk geval aangesloten bij de faseovergangen in het project.
4. Er is sprake van een toereikend systeem van checks en balances in de projectorganisatie
5. De projectorganisatie beschikt over een goede informatiepositie en adequate informatie om de risicoanalyses uit te kunnen voeren. Alle relevante informatie en kennis is aanwezig binnen de projectorganisatie om een goede risicoanalyse uit te voeren en duiding te geven aan de uitkomsten.
6. Er is sprake van een adequate (cyclische) systematiek van risico-inventarisatie, risicobeoordeling, risicobeheersing, risicomonitoring en evaluatie.
7. De projectorganisatie rapporteert helder en transparant periodiek aan verantwoordelijken over de resultaten van de risicoanalyse.