

Raadsvoorstel

Raadsvergadering
7 juli 2016

Onderwerp
Huis van de Stad

Voorstel nr
59-2016

Datum
26 mei 2016

Portefeuille
J.G. Kruithof

Aan de gemeenteraad

Voorstel (concept-besluit)

Achtereenvolgens

1. Kennisnemen van het Programma van Eisen voor het Huis van de Stad.
2. Instemmen met de basisvariant en de financiële consequenties van € 27,5 miljoen en hiervoor een krediet beschikbaar te stellen. De kapitaallasten van deze investering zijn gedekt binnen de jaarlijkse exploitatie van Huis van de Stad (met name vanuit de vrijval kosten Activerium).
3. Instemmen met optie 3 (aanpassingen hoofdentree) en de financiële consequenties van € 350.000 (totaal € 27,8 miljoen). De kapitaallasten van deze investering zijn gedekt binnen de jaarlijkse exploitatie van Huis van de Stad (met name vanuit de vrijval kosten Activerium).
4. De incidentele exploitatietekorten van in totaal € 3,5 miljoen in 2019 en 2020 te dekken uit vrijval 'kapitaallasten bestaande kredieten' (€ 1,9 mln, dit loopt budgettair neutraal via de Algemene Reserve) en vrijval van de Reserve Huisvesting (€ 1,6 mln). Hiermee wordt de Reserve Huisvesting opgeheven.

1. Inleiding

Aanleiding

In oktober 2015 heeft het college opdracht gegeven een programma van eisen voor het Huis van de Stad op te stellen. Dit ligt hierbij voor, inclusief een financiële analyse en twee documenten die een verbeeldende aanvulling zijn.

Bestuurlijk belang

Een duurzaam stadhuis, waar de dienstverlening aan en ontmoeting met de samenleving op een prettige, efficiënte wijze plaatsvindt. Op een sobere en doelmatige wijze ingericht, waardoor op termijn de jaarlijkse lasten voor huisvesting omlaag kunnen.

Centrale vraag

Geeft dit programma van eisen de juiste randvoorwaarden mee voor het ontwerpproces voor het Huis van de Stad? En kan op basis van de bij het programma van eisen horende financiële paragraaf akkoord gegeven worden op het vervolg en is de raad bereid hiervoor het benodigd krediet beschikbaar te stellen.

2. Kader

Bestuursakkoord 'Door 2014-2018'

In het bestuursakkoord 'Door 2014 – 2018' en het collegewerkprogramma is de ambitie uitgesproken het gemeentelijk vastgoed te verduurzamen. Ook is aangegeven dat het stadhuis weer moet voldoen aan de eisen die aan een moderne, efficiënte dienstverlenende organisatie worden gesteld. Het stadhuis moet transformeren naar een 'Huis van de Stad'.

De ambitie wordt in het collegewerkprogramma 2014 – 2018 'Doorvertaald' als volgt beschreven: *'Daarvoor zullen we het stadhuis upgraden, zodat het kan voldoen aan de eisen die aan een moderne, efficiënte dienstverlenende organisatie worden gesteld. In 2017 wordt het stadhuis getransformeerd naar het 'Huis van de Stad'. Dit 'Huis van de Stad' zal ook de nieuwe organisatiecultuur en onze kernwaarden, Betrokken, Uitnodigend en Slagvaardig, ondersteunen.'* Dit alles met de opgave binnen de huidige bedrijfsvoeringsbudgetten te blijven.

Aanbevelingen uit rekenkamerrapport 'Beheersing Grote Projecten' (jan 2014)

Voor grote projecten is na onderzoek in 2009 en in 2014 een aantal aanbevelingen gedaan door de rekenkamercommissie ten aanzien van projectbeheersing. Omdat het Huis van de Stad een groot project is, zowel qua impact, alsook qua (financiële) omvang is bekeken hoe met deze aanbevelingen rekening te houden. Zorgvuldigheid is daarbij één van de belangrijkste aandachtspunten. Zorgvuldigheid ten aanzien van kredietbesluiten, communicatie en aansturing. Daarnaast zijn transparantie en het voorkomen van druk belangrijk. In het proces dat sinds de start van het project Huis van de Stad in 2014 doorlopen is stond zorgvuldigheid, transparantie en een goede aansturing voorop. Onderstaande laat zien dat op diverse momenten met de op dat moment beschikbare informatie college en raad zijn geïnformeerd en betrokken.

Collegebesluit juli 2014 – QuickScan

Ter afronding van de initiatieffase is een quickscan over de renovatie van het stadhuis ter besluitvorming aangeboden. Op dat moment is formeel de volgende stap gezet en is gestart met de verkenning voor het programma van eisen. De gemeenteraad is hierover in september 2014 door middel van een raadsbrief geïnformeerd.

Collegebesluit april 2015 – Voorkeursscenario

Op een viertal pijlers: duurzaamheid, kantoorconcept, ontmoeten en dienstverlening heeft het college op 28 april 2015 haar ambitieniveau vastgelegd in een zogenoemd voorkeursscenario. Gekozen is voor een duurzaam stadhuis (middenniveau), integrale dienstverlening (hoogste ambitieniveau), flexibel kantoorconcept (middenniveau) en een geïntegreerd vergadercentrum – bedrijfsrestaurant (middenniveau).

Niet openbare consultatie met de raad – juni 2015

Op 11 juni is in een niet openbare consultatie de gemeenteraad geïnformeerd over de keuze van het college voor het voorkeursscenario. Tijdens deze consultatie heeft de raad zijn wensen meegegeven ten aanzien van het duurzaamheidsniveau.

Collegebesluit november 2015 – Huisvestingsvisie

Er is gekozen voor een tussenstap met een huisvestingsvisie. Hierin zijn de eerste contouren van de uitgangspunten op de 4 pijlers benoemd. Tevens is een globale raming gemaakt om te onderzoeken of het financiële uitgangspunt, namelijk 'binnen de beschikbare budgetten', zou kunnen worden gerealiseerd. Dit was het geval en derhalve is de opdracht verstrekt te starten met het maken van het programma van eisen.

Raadsbrieven

De raad is geïnformeerd over het collegebesluit d.d. november 2015 door middel van een brief. Tevens is de raad in maart jl. geïnformeerd over de gang van zaken en het keuzeproces rondom het Huis van de Stad. In de verschillende brieven zijn de mogelijkheden, varianten en keuzes op

het voorkeursmodel aan bod gekomen. Ten aanzien van de wens voor een 'plus'-scenario op de pijler duurzaamheid zijn verschillende varianten expliciet beschreven en berekend.

3. Beoogd (maatschappelijk) resultaat

Een modern, duurzaam en efficiënt Huis van de Stad en een thuis voor de medewerkers waar de dienstverlening aansluit bij de eisen van de tijd.

4. Argumentatie

Voor

Het belangrijkste argument *voor* het Huis van de Stad ligt in het momentum. Op het gebied van klimaatbeheersing en (brand)veiligheid doet zich een aantal zaken voor die op korte termijn moeten worden aangepakt. Langer uitstellen zal tot grotere kosten leiden. Dit moment *nú* wordt met de vaststelling van dit programma van eisen aangegrepen om een grote slag te maken in modernisering op het gebied van duurzaamheid, dienstverlening en efficiënte huisvesting. De verwachting is dat als hier nu niet voor gekozen wordt er toch allerlei ingrepen moeten worden gedaan, die de grote integrale slag naar volledige modernisering en vernieuwing de komende decennia niet meer mogelijk maken. Dit heeft te maken met de onderling zorgvuldige afstemming op verschillende domeinen, zoals bijvoorbeeld digitalisering en installatietechniek, dienstverleningsconcepten en werkplekindelingen.

Tegen

Het belangrijkste argument *tegen* is dat het noodzakelijk investeren in een stadhuis altijd een politiek-bestuurlijk, maar zeker ook maatschappelijk gevoelig onderwerp is. Het gaat hier om een forse investering met bijbehorende risico's.

Basismodel en extra keuzes

Het programma van eisen gaat uit van het voorkeursscenario, zoals dat door het college is vastgesteld en in een politieke markt ter consultatie (juni 2015) is neergelegd. Tijdens de consultatie in de raad is gevraagd inzicht te krijgen in de keuzes die gemaakt kunnen worden en eventueel extra keuzes op het gebied van duurzaamheid. In het programma van eisen is het voorkeursscenario vertaald in een basismodel. De keuzes die in het programma van eisen zijn gemaakt zijn ingegeven door het voorkeursmodel. Er is op de schuifknoppen van het voorkeursmodel voortgeborduurd. Daarbij wordt vermeld dat de keuzes binnen de gegeven kaders blijven. Naast de uitwerking in het programma van eisen wordt een aantal extra opties beschreven in de financiële doorrekening. Dit betreft een aantal extra's op het gebied van duurzaamheid en de extra ingrepen in de gevel van het gebouw ten behoeve van de entree. Voor deze laatste optie heeft het college aangegeven dit in elk geval graag te willen meenemen in de verdere uitwerking. De kosten van deze optie bedragen € 350.000 en zijn meegenomen in de kredietaanvraag.

5. Draagvlak

Maatschappelijk

Zoals aangegeven is het investeren in een stadhuis een politiek-bestuurlijk en maatschappelijk gevoelig onderwerp. Voor de inwoners en bedrijven en instellingen van Apeldoorn zal de verbouwing van het stadhuis niet onopgemerkt blijven. In de afgelopen fase (de vervaardiging van het programma van eisen) is ervoor gekozen nog niet direct de buitenwacht te betrekken. Vooral ook omdat in financiële zin er nog onvoldoende scherpte was. Na besluitvorming over het programma van eisen zal worden bekeken hoe en in welke mate inwoners, instellingen en bedrijven worden betrokken in de ontwerpogave.

Interne organisatie

Afgelopen half jaar is op een zeer intensieve en interactieve wijze het proces rondom het project vormgegeven. Vanuit een klein kernteam is gestuurd op het creëren van draagvlak. Hierbij is zorgvuldig te werk gegaan. Door met zoveel mogelijk mensen in de organisatie in gesprek te

gaan is gezorgd dat het ontwerp gaat leven. In alle teams op alle niveaus is het gesprek gevoerd. De belangrijkste vraag was 'Hoe willen we werken in het nieuwe stadhuis en wat is daarvoor nodig?'

Door een grote groep van circa 50 ambassadeurs in te zetten zijn in verschillende sessies bouwstenen voor het programma van eisen geformuleerd. Deze ambassadeurs zijn daarnaast ingezet om het gesprek op de werkvloer verder op gang te brengen. Dit zal in het ontwerpproces een vervolg krijgen. In het interne proces heeft ook de Ondernemingsraad een actieve rol gespeeld. De OR heeft in april 2015 door middel van een brief 9 aandachtspunten meegegeven over hoe de organisatie in dit traject kan worden betrokken. Deze adviezen zijn meegenomen in het proces voor dit project.

Aandachtspunten

Vooral op het gebied van dienstverlening bestaat de wens vanuit de organisatie om dicht op het ontwerpproces te zitten. De impact voor medewerkers is groot en de keuzes in het ontwerp hangen nauw samen met het dienstverleningsconcept. De relatie met de oprichting van het Klant contact centrum (KCC) in 2017 wordt in de volgende fase verder onder de loep genomen. Ook de wijze waarop de samenwerking met partijen als UWV en andere aan de overheid gerelateerde organisaties in het Huis van de Stad vorm krijgt is een punt van aandacht.

Er is afgelopen half jaar veel geïnvesteerd in de informatie naar en het betrekken van medewerkers. Tegelijkertijd is duidelijk dat de programmafase vooral nog uit papier bestond. De impact van veranderingen worden zichtbaar als er daadwerkelijk ontworpen wordt en gerealiseerd. Om het draagvlak te behouden en verder uit te bouwen zal ook in de toekomst de groep ambassadeurs intensief worden betrokken. Daarnaast zal worden gewerkt met zogenaamde 'proeftuinen', onderdelen van ontwerpen voor ontmoeten en samenwerken (vb. 'zitjes in het souterrain'). Deze kunnen geëvalueerd worden om op die manier, binnen de kaders van het Huis van de Stad, de juiste keuzes te maken ten aanzien van het ontwerp.

ORadvies

De OR is positief over de wijze waarop energie en moeite is gestoken in het meenemen van de visie van het personeel. De wijze waarop medewerkers betrokken zijn vormt een goed voorbeeld van hoe dit soort opgaven kan worden aangevlogen. Voor de ondernemingsraad is de rode draad voor dit project 'Gezond en vitaal werken'. Als aandachtspunt voor het vervolg wordt meegegeven een plan van aanpak te maken voor de noodzakelijke veranderingen in cultuur en gedrag. Ook wenst de OR op het gebied van Arbozaken een actieve verwijzing naar de eisen van het rijksvastgoed bedrijf. (Zie bijlage OR-advies)

6. Risico's en beheersmaatregelen

Financieel

In deze fase van het project is op basis van het gedetailleerde programma van eisen een financiële raming opgesteld. Daarbij is ook externe expertise betrokken. Tegelijkertijd blijft de raming gebaseerd op kengetallen. Het risico bestaat dat in de uitwerking en bij de aanbesteding de daadwerkelijke kosten veranderen. Eventuele inhuizing van bijvoorbeeld het UWV en andere partijen kan een positieve invloed hebben op de financiële raming. Om het financiële risico te beheersen is het budget taakstellend. In de praktijk kan dit betekenen dat op onderdelen andere keuzes moeten worden gemaakt, indien financiële tegenvallers zich voordoen.

De buiten de scope van dit project vallende onderdelen (te weten het oude raadhuis, de fietsenstalling en de MER (het tweede rekencentrum in het Activerium) zullen verder moeten worden uitgewerkt. Hoewel dit buiten de scope van dit project valt, is inzicht in de financiële consequenties in een volgende fase wenselijk.

Het voorliggend voorstel voldoet aan de randvoorwaarden zoals voor dit project gesteld: binnen de bestaande bedrijfsvoeringsbudgetten. Uitgangspunt is integratie en centralisatie van de dienstverlening en daarmee het vrijvallen van de huurkosten voor het Activerium. Deze vrijval is altijd volledig beschouwd als dekking voor de benodigde investeringen voor dit project. In de

toekomst kunnen ontwikkelingen zich voordoen die invloed hebben op onze gedachten over huisvesting. Dat is onzeker. Wel is bekend dat er momenteel wordt nagedacht over het versmelten van werkprocessen van het Activerium en Felua ('Door naar Werk'). De Participatiewet leidt tot een heroverweging van de wijze waarop 'werk' en 'inkomen' nu en in de toekomst zijn georganiseerd. Het is niet bekend of en, zo ja, op welke wijze deze heroverweging gevolgen heeft voor de huisvesting.

Er is een voorziening van € 2,34 miljoen (per 31-12-2015) voor de kosten van groot onderhoud van het stadhuis. Ook na de realisatie van het 'huis van de stad' zal er een onderhoudsvoorziening nodig zijn. Deze voorziening is niet meegenomen in de dekking van het krediet en vormt daarmee een positief risico. Bij de behandeling van de jaarrekening 2015 komen we op dit thema terug

Organisatorisch

Dit project heeft een grote impact op de organisatie. En omdat tevens 'de winkel open moet blijven' vergt dit goed management van het proces. Om dit risico te beheersen wordt allereerst voor het vervolg in een werkconferentie inzichtelijk gemaakt hoe het project in de volgende fase te organiseren. Ook hierbij zijn de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport leidraad.

Juridisch

In verband met het intellectueel eigendom van de oorspronkelijke architect moet goed worden bekeken hoe de architect wordt betrokken in het komend proces. Op dit moment is er al intensief contact met H. Ruijssenaars op basis van goed overleg. Dit overleg wordt ook in de toekomst voortgezet teneinde juridische risico's zoveel mogelijk te vermijden.

Inhoudelijk

Ook inhoudelijk is er een aantal aandachtspunten in het programma van eisen dat in de ontwerpfase nadere verkenning vraagt. Het betreft hier de fietsenkelder en het souterrain. Ook de huidige huisvesting van de fracties kan, op verzoek, tot nader onderzoek leiden. Tot slot zal, indien gekozen wordt voor een of meerder van de extra opties (vooral bij openstelling van het restaurant) onderzocht moeten worden welke impact dit heeft op het gebouw en eventueel de omgeving.

7. Financiële paragraaf

Een belangrijk financieel uitgangspunt bij het project Huis van de Stad is opgenomen in Door(gerekend), de financiële bijlage van het bestuursakkoord. Het uitgangspunt is: *"Vertrekpunt bij dit alles is dat de ruimte voor de benodigde investeringen structureel gevonden moet worden binnen het bestaande bedrijfsvoeringbudget"*.

In de bijlage is een financiële paragraaf opgenomen met gedetailleerde financiële informatie.

De investering in Huis van de Stad bedraagt € 27,45 mln voor de basisvariant. Deze investering resulteert in jaarlijkse kapitaallasten van € 1,9 mln. College adviseert de Raad tevens optie 3 (aanpassingen hoofdentree) mee te nemen. De kosten van deze optie bedragen € 350.000. De totale kredietaanvraag zou daarmee komen op € 27,8 mln.

Daarnaast zijn er in 2019 en 2020 nog incidentele kosten (o.a. verhuiskosten, huur tijdelijke huisvesting, eenmalige afschrijvingen) die volgens de boekhoudregels niet vallen onder het investeringsbedrag, maar die ineens als verlies genomen moeten worden. Hierdoor ontstaat in deze twee jaren per saldo in totaal een tekort van € 3,5 mln.

Met ingang van 2021 sluit de jaarlijkse exploitatie, inclusief optie 3 aanpassingen hoofdentree, met een positief exploitatiesaldo van € 280.000 en is daarmee rendabel.

We stellen voor om de incidentele exploitatietekorten van in totaal € 3,5 mln als volgt te dekken:

- Inzetten incidentele vrijval van kapitaallasten vanwege het vervallen van bestaande kredieten. Doordat deze kredieten nu ineens afgeschreven moeten worden (zie de financiële bijlage)

vallen hier de komende jaren de kapitaallasten van deze kredieten vrij. Het gaat in totaal om € 1,9 mln. Het verevenen van de verschillen op jaarschijfniveau loopt dan via de Algemene Reserve.

- Opheffen reserve huisvesting. Dit levert een eenmalige vrijval op van € 1,6 mln. De reserve huisvesting was in het leven geroepen om incidentele omvangrijke verhuiskosten die niet uit het reguliere jaarbudget betaald konden worden, te dekken. Door het project Huis van de Stad zijn deze grootschalige uitgaven niet meer te verwachten en kan de reserve opgeheven worden. Vanwege de directe relatie met het project Huis van de Stad stellen we voor om deze vrijval in te zetten voor dekking van het project.

In de bijlage is een drietal keuzeopties benoemd. Wij stellen u voor te kiezen voor optie 3 (hoofdentree).

8. Communicatie van het besluit

Na besluitvorming over het programma van eisen zal een persgesprek plaatsvinden. De interne organisatie wordt via intranet op de hoogte gebracht. Tevens zal nagedacht worden over een brede terugkoppeling naar de organisatie.

9. Realisatie van het besluit

Na positieve besluitvorming zal worden gestart met de ontwerpfase. Hierin is het doel te komen tot een definitief ontwerp dat tot realisatie kan worden gebracht. De volgende fase zal starten met een zogenaamde werkconferentie. Op dat moment worden de procesmatige uitgangspunten verkend en vastgelegd. Ook in dit vervolg zullen het college en de raad op een actieve en open manier worden betrokken.

Als aandachtspunten voor de ontwerpfase en de realisatiefase is meegegeven dat niet alleen de gemeente, maar vooral ook Apeldoornse bedrijven en inwoners positief effect ondervinden van de renovatie en herinrichting van het stadhuis. In de programmafase en ook al eerder zijn Apeldoornse bedrijven betrokken geweest (CFP en Klaaysen). Ook in het vervolgproces zal expliciete aandacht worden gegeven aan de vraag hoe Apeldoornse bedrijven en kunstenaars kunnen worden betrokken. Hier zal niet alleen een financiële impuls vanuit gaan, maar ook de Apeldoornse identiteit kan op die manier worden verweven in de opgave.

Burgemeester en wethouders van Apeldoorn,
de secretaris,

Drs. Mr. C.M. Sjerps

de burgemeester,

J.C.G.M. Berends