



Aan	Commissie Ontwikkeling
Datum	18 januari 2021
Onderwerp	Procesevaluatie Overschrijding krediet Dolhuys (bijlage 1 bij Aanvullende Kredietaanvraag)
Van	Barbara Böhne

1. Uitgangspunten budget en projectinrichting bij start van het project

Project het Dolhuys heeft een bewogen voorgeschiedenis. Er is lange tijd sprake geweest van aankoop van het gebouw door het museum. Uiteindelijk is besloten dat het gebouw niet werd verkocht (of aangekocht) en hebben museum en gemeente met elkaar afspraken gemaakt over het wegwerken van achterstallig onderhoud, noodzakelijk regulier onderhoud en vernieuwing van indeling en inrichting van het museum. Deze plannen en bijbehorende budgetten zijn in 2017 opgesteld. Bij de uitvraag aan architecten en later aannemers werd duidelijk dat dit budget uiterst krap zou zijn. Twee architecten en een aannemer hebben om die reden niet ingeschreven op het project. Zij hadden waarschijnlijk al het vermoeden dat een 14 -eeuws gebouw als het Dolhuys renoveren en herinrichten een complexe en kostbare aangelegenheid zou zijn. Er hebben diverse inventarisaties naar de staat van het pand plaatsgevonden alvorens te starten met de projecten. Maar de staat van onderhoud van het complex is lopende de uitvoering veel slechter gebleken dan vooraf en bij aanvang was gedacht. De onderbouwing van de scope van het project en de budgetten was er nauwelijks waardoor vooraf slecht beeld was van de volledige omvang van het project. Hierdoor kon er vooraf ook niet met zekerheid worden vastgesteld de beschikbare budgetten voldoende waren. Dit bemoeilijkte de overdracht aan de nieuwe projectleider in maart 2018. De onderdelen van het project Herinrichting (= vernieuwing) en Instandhouding (= onderhoud) waren in het begin twee aparte trajecten met eigen budgetten en projectleiders. De interactie tussen deze twee deelprojecten bleek echter groot te zijn waardoor er in een laat stadium voor is gekozen om beide onder te brengen bij de projectleider van de herinrichting. Het initiële budget voor het Dolhuys is opgesteld in 2017. De uitvoering heeft grotendeels in 2020 plaatsgevonden maar daar is in de kostenraming, en dus in de kredietaanvraag, geen rekening mee gehouden. In de kostenraming hadden de kosten geïndexeerd moeten zijn naar het prijspeil van uitvoeringsjaar 2020. Het ontbreken van een indexatie op het bouwbudget en het feit dat de bouw prijzen in de laatste drie jaar zijn gestegen is niet ingecalculeerd. Naast het ontbreken van de indexatie is de post onvoorzien niet gedurende het project behouden. Deze is voordat alle onvoorziene zaken en mogelijke risico's bekend waren al uit het budget geschrapt ofwel ingenomen door andere posten.

2. Extra kosten en verzwaring werkzaamheden gedurende het project.

De gemeente is als eigenaar en verhuurder verantwoordelijk voor het opleveren van een deugdelijk gebouw waarin huurder zijn benodigde aanpassingen en inrichting kan doen. Aangezien dit constant met elkaar op gespannen voet stond waren er ook in het werk diverse extra kostenposten die vooraf niet waren ingecalculeerd. Bijvoorbeeld het verzwaren van de elektra-installatie. Dat bleek nodig om de nieuwe keuken met bijbehorende apparatuur voor het museum te realiseren en deze naast alle overige nieuwe installatieonderdelen (o.a. luchtbehandeling) te laten draaien. De verzwaring was



een omvangrijke klus door de benodigde graafwerkzaamheden vanaf de straat door de historische grond, die vervolgens door de afdeling archeologie moesten worden gecontroleerd/ getoetst. Tegelijkertijd bleken de verwachtingen van de huurder tijdens de ontwerpfase vele malen hoger dan het budget kon toelaten. Oorzaak hiervan ligt in ruim 10 jaar discussie tussen huurder en gemeente. Deze discussie heeft zich gedurende het gehele traject voortgezet. De verbouwing van dit monumentale gebouw was complex. Het traject van de vernieuwing bracht continue uitdagingen met zich mee, waaronder het uitvoeren van de archeologische opgravingen en de herhaaldelijke bezoeken aan de Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit (ARK). Deze uitgaven en vertraging waren niet ingecalculeerd. Bij volgende projecten van monumenten en zeker rijksmonumenten is het van belang hier vooraf over in gesprek te zijn met Erfgoed, Archeologie en de ARK. Zodat dit proces en de bijbehorende consequenties tijdig in beeld en begroot worden.

3. Het ontstaan van een overschrijding van budgetten in de laatste fase van het project.

Begin 2020 heeft het museum een claim bij de afdeling vastgoed neergelegd om de kosten gemoeid met de vertraging en daardoor latere opening van het museum te verhalen. Er bleken ernstige financiële problemen bij het museum en het was noodzakelijk de exploitatie weer op te starten. Alle partijen - ook de (onder)aannemers - hebben zich gecommitteerd aan de geplande opleverdatum openingsdatum begin november 2020. Er is daarom alles op alles gezet om het museum op 24 november te openen. Gedurende de laatste fase vonden er veel werkzaamheden gelijktijdig plaats, waaronder de inrichting en herstelwerkzaamheden. Ook zijn er in de afronding van de werkzaamheden verschillende gebreken aan het licht gekomen die hersteld moesten worden om restauratie af te ronden, waaronder rotting in dakspanten boven de lift en asbest in het torendeel. Ondanks de hectiek is er ook in deze fase nog steeds kritisch gekeken naar de uitgaven, die functioneel en noodzakelijk waren. Echter door de tijdsdruk was de projectleider genoodzaakt opdracht te verstrekken aan de aannemer zonder offerte of prijsopgave vooraf. De werkzaamheden zijn naar behoren, voor correcte prijzen en op tijd uitgevoerd, maar doordat een deel van de opdrachtverstrekking voor deze werkzaamheden niet op basis van inkooporders is gegaan zijn zaken niet tijdig administratief verwerkt en heeft de financieel projectadviseur dit niet goed kunnen monitoren. In deze laatste fase van de bouw is het totaal van werkzaamheden en investeringen in relatie tot het gestelde budget daardoor niet voldoende gemonitord waardoor in de eindafrekening een overschrijding naar voren is gekomen. Medio oktober 2020 heeft een bespreking plaatsgevonden tussen ambtelijk opdrachtgever, projectleider en financieel projectadviseur waaruit bleek dat er een overschrijding plaatsvond. De financieel projectadviseur heeft er op gewezen dat de overschrijding buiten het verstrekte krediet valt. Projectleider en ambtelijk opdrachtgever besloten om de werkzaamheden te continueren en zo de tijdige oplevering van het project niet in gevaar te brengen. Dat de gemeente een claim tegemoet kon zien wanneer het pand niet conform planning werd opgeleverd heeft bij dit besluit een rol gespeeld. Dit besluit is een verkeerde inschatting geweest. De overschrijding had— ondanks dat de exacte hoogte onbekend was — direct gemeld moeten worden. Door de ambtelijk opdrachtgever is op dat moment echter geen signaal van deze overschrijding afgegeven aan de afdelingsmanager noch aan de wethouder. Er was op dit moment niet duidelijk wat de hoogte van de overschrijding was. Daarnaast was het gezien het eerdere verloop van dit project noodzaak om (koste wat kost) af te ronden en op te leveren zodat het



huurcontract kon ingaan en het museum kon openen. Een groot deel van de overschrijding, namelijk 332.800 euro, bestaat uit ontvangen subsidies die binnen het project zijn uitgegeven. Bij investeringen ligt het budgetrecht voor alle uitgaven, ook als daar dekking van derden tegenover staat, bij de gemeenteraad. Om de ontvangen subsidie te mogen uitgeven, had vooraf een kredietbesluit aan de raad moeten worden voorgelegd. De projectgroep heeft zich dit niet gerealiseerd. Omdat niet duidelijk was of de subsidie gold als dekking voor al goedgekeurde uitgaven of was bedoeld voor extra uitgaven, is dit ook vanuit de controlerende functies niet op tijd opgemerkt. Hoewel het uitgeven van de subsidie zonder bestuurlijk goedkeuring niet goed is, heeft dit deel van de uitgaven per saldo niet geleid tot hogere kosten voor de gemeente.

4. De rol van de stuurgroep, ambtelijk opdrachtgever en de afstemming met het museum.

De veelheid aan wensen, tegenvallers en (bouwkundige) eisen hebben ertoe geleid dat er continu veel druk zat op de begroting en het project in z'n geheel. Het was voortdurend duidelijk dat er veel (meer) moest gebeuren en dat de budgetten daar waarschijnlijk ontoereikend in waren. Er hebben diverse ronden voor bezuiniging plaatsgevonden met aannemer en museum, waarvan de begroting uit december 2019 de definitieve variant is waarop verder is gewerkt. Op basis hiervan leek het mogelijk de onderdelen vernieuwing en huurderswensen binnen budget uit te voeren. Om hier te komen zijn door projectleider lastige discussies met het museum gevoerd en harde keuzes gemaakt. De stuurgroep heeft gedurende het gehele project (2018 – 2020) drie of vier maal per jaar plaatsgevonden. In 2020 zijn er naast drie stuurgroepen separate afspraken geweest aangaande de liquiditeitsproblemen van het museum die zich in de eerste helft van het jaar voordeden. In de stuurgroep van juni was een overschrijding van 100.000 euro bekend. Er was voorafgaand aan deze stuurgroep een groter tekort geconstateerd, om dit te beperken is de stuurgroep een keuze voorgelegd het nieuw te realiseren depot te laten vervallen. Er werd besloten het depot niet te bouwen maar er bleef een overschrijding van 100.000 euro. De stuurgroep heeft toen opdracht gegeven om deze overschrijding binnen het project op te lossen. In de stuurgroep van september is geen verdere aanvullende overschrijding gemeld omdat deze op dit moment niet bekend was. De voortgang van de werkzaamheden verliep op dat moment goed, er was geen zicht op een aanvullend financieel tekort want waar nodig werden keuzes gemaakt op overschrijding te voorkomen. Tijdens deze stuurgroep vergadering lag de focus op de opening in november en de (on)mogelijkheden voor het museum om steun te krijgen in corona tijd. Er is uitgebreid gesproken over het verzoek tot een financiële bijdrage van de gemeente voor de feestelijke opening. En daarnaast heeft er discussie plaatsgevonden tussen gemeente en museum over de verdeling van de door de provincie verleende subsidie. Na de stuurgroep van september heeft geen stuurgroep meer plaatsgevonden. Deze stond gepland voor begin december maar op dat moment was er nog geen compleet beeld van de financiële stand van zaken cq afronding. Omdat de stuurgroep specifiek bedoeld was om een eindbalans op te maken en het project gezamenlijk af te sluiten kon deze geen doorgang vinden. Deze stuurgroep staat gepland voor eind januari 2021. Afstemming tussen stuurgroep, ambtelijk apparaat en opdrachtgever. Tussen het ambtelijk apparaat en de projectleider is er gedurende het gehele project (vanaf start inhuur projectleider in maart 2018) intensief contact. Niet met vastgestelde frequentie maar zodra en zo vaak als nodig: soms dagelijks en andere periodes eens per week of tweewekelijks. Projectleider en ambtelijk opdrachtgever hebben elkaar altijd goed kunnen



bereiken en volledig geïnformeerd. Waar nodig is de projectleider in de staf van de wethouder aangesloten om de voortgang toe te lichten. Gedurende het project heeft voor elke stuurgroep voorbereiding plaatsgevonden tussen projectleider en ambtelijk opdrachtgever. De stuurgroep werd in de staf van de wethouder voorbereid. In de laatste fase van het traject heeft projectleider de ambtelijk opdrachtgever geïnformeerd over de overschrijding door onder andere meerwerk. Er is door ambtelijk opdrachtgever geen extra stuurgroep ingelast.

Bij aanvang van het project begin 2018 is er besloten om een externe ervaren projectleider in te huren. De afdeling PCM kon op dat moment een projectleider met dergelijke ervaring niet zo snel leveren en de wens bestond om reeds bekende projectleider bij Vastgoed in te huren. Deze projectleider was niet ingewerkt in 'de Haarlemse manier van werken', maar heeft hier wel uitleg over gekregen, waaronder de werkwijze voor wat betreft de voortgangsrapportage (VGR). Hiervoor is een 'papieren (= WORD)' model ter beschikking gesteld dat door projectleider elke 3 maanden is ingevuld en aangeboden aan de stuurgroep bedrijfsvoering vastgoed. Op deze manier is er tot en met maart 2020 gerapporteerd aan de directie en concern control. In april 2020 is de gemeente overgestapt op een digitale werkwijze om de VGR te produceren in een daarvoor ingericht online systeem (=GROTIK bord). Aangezien er slechts sprake was van een eenmalige inhuur van deze projectleider en de inhuur nagenoeg ten einde liep is er geen aanleiding geweest om hem op structurele basis deze werkwijze eigen te maken. Ook ondersteuning vanuit de financieel projectadviseur heeft niet tot een VGR geleid. Tegelijkertijd werd er door de stuurgroep bedrijfsvoering vastgoed niet meer om een VGR gevraagd. De combinatie van deze twee hebben ertoe geleid dat er geen (financiële) voortgang meer werd besproken en het toezicht – buiten de stuurgroep om - ontbrak.

5. Conclusies en leerpunten.

Geconcludeerd kan worden dat de minimaal uitgewerkte scope bij aanvang van het project, gecombineerd met de hoge verwachtingen van het museum, plus de vele malen slechtere staat van het gebouw door jarenlang achterstallig onderhoud er toe geleid dat er meer kosten zijn gemaakt dan begroot. De uitgaven binnen deze overschrijding zijn noodzakelijk en doelmatig besteed maar niet rechtmatig. Waar eerder in het project de kosten tijdig inzichtelijk waren hebben deze geleid tot aanvullende kredietbesluiten die aan de raad zijn voorgelegd. In de laatste fase van de uitvoering ontbraken het overzicht en de tijd waardoor we helaas moeten constateren dat geld is uitgegeven zonder toestemming van de raad. De lessen die zijn geleerd zijn:

a. Overzicht totale budget en besteding

Het is van belang om vooraf inzicht te hebben in het gehele budget en alle verschillende geldstromen te clusteren tot één projectbudget. Hierbij is sturing door de projectleider noodzakelijk. Het advies voor toekomstige grote projecten zoals het project Bibliotheek is om alle verschillende bestedingsbronnen (begrotingen) vooraf te concentreren bij de projectleider tot één projectbudget met heldere kaders.

b. Projectleiders van PCM



De projectleiders die door Vastgoed worden gevraagd om als projectleider bij verbouwingen op te treden moeten via PCM worden ingehuurd of aangeleverd. Op deze wijze blijven de projectleiders onderdeel van de P&C cyclus en blijven ze opereren conform de vastgestelde projectmatige werkwijze binnen de gemeente. Bij andere projecten die nu in opdracht van Vastgoed lopen zoals project Bibliotheek is dit het geval: de projectleiders zijn ingehuurd of in dienst zijn van de gemeente en werken voor PCM. Daarmee is de wijze waarop het projectmanagement plaatsvindt conform structuur PCM.

c. Projectbewaking

Het continu uitvoeren van financiële projectbewaking en het altijd vastleggen van financiële verplichtingen is noodzakelijk. Wanneer dit in een project (tijdelijk) wordt losgelaten is er geen overzicht en kan er niet worden (bij)gestuurd.

d. Uitgeven van subsidies

Borgen van kennis dat ook voor het uitgeven van subsidie een raadskrediet nodig is. Er moet voor projectleiders kennis van en aandacht voor de financiële instrumenten die specifiek binnen de gemeentecontext van toepassing zijn.

e. Toereikend budget

Start een groot project als dit met een scherp maar wel duidelijk toereikend budget, met een gezonde post onvoorziene kosten en indexering van het budget in de loop van de tijd. Dat vraagt met name om een goede uitwerking van de kansen, knelpunten en risico's op zowel financieel gebied als de uitvoering en projectinrichting voor het project start.

f. Overschrijdingen melden

Dreigende overschrijdingen, ook al is nog niet bekend hoe hoog precies, direct melden. Zowel ambtelijk omhoog richting wethouder als vanuit college aan raad, in ieder geval met een RIB.