

Deloitte Accountants B.V.

Enterprise Risk Services
Stationsplein 6
2275 AZ Voorburg
Postbus 90721
2509 LS Den Haag

Tel: (070) 3372000
Fax: (070) 3372870

Onderzoek Grote Projecten Gemeente Haarlem

Voorburg, 13 augustus 2004

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Achtergrond	4
1.2 Doelstelling en scope van onderzoek	4
1.3 Aanpak van onderzoek	5
1.4 Onderzoeksmodel	7
2. Bevindingen en conclusies geselecteerde projecten	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Overzicht vertragingen en budgetoverschrijdingen grote projecten	12
2.3 Hoe is de informatievoorziening aan de Raad en de besluitvorming door de Raad ingericht?	13
2.3.1 Appelaar	13
2.3.2 Nieuwbouw Toneelschuur	18
2.3.3 Thorbeckekwartier	20
2.4 Wat is de achtergrond van opgelopen vertragingen en overschrijding van budgetten?	22
2.4.1 Appelaar	22
2.4.2 Nieuwbouw Toneelschuur	25
2.4.3 Thorbeckekwartier	27
2.5 Op welke wijze worden risico's bepaald en beoordeeld?	28
2.5.1 Appelaar	28
2.5.2 Nieuwbouw Toneelschuur	28
2.5.3 Thorbeckekwartier	29
2.6 Conclusies	30
3. Bevindingen en conclusies beleid en beheersing van grote projecten	34
3.1 Inleiding	34
3.2 Beleid en doelstellingen	34
3.3 Risicoanalyse bij grote projecten	35
3.4 Beheerselementen rondom grote projecten	35
3.4.1 Organisatie van grote projecten	35
3.4.2 Planning en begroting van werkzaamheden	37
3.5 Verantwoording van werkzaamheden	38
3.6 Evaluatie	39
3.7 Conclusie	39

3/54

13 augustus 2004

PH/ssa/04-405

4. Eindconclusie en aanbevelingen	42
4.1 Conclusie	42
4.2 Aanbevelingen	44
Bijlage I: Lijst grote projecten (d.d. 23-01-2004)	47
Bijlage II: Projectaanpak	48
Bijlage III: Gehanteerde documenten	49
Bijlage IV: Geïnterviewde personen	54

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

In 2002 constateerde de Rekenkamercommissie dat de Raad frequent geconfronteerd wordt met overschrijdingen van verleende kredieten en budgetoverschrijdingen¹ ten behoeve van grote (bouw-)projecten in Haarlem. Voorbeelden hiervan zijn: het Concertgebouw, de Appelaar, de ontwikkeling van de Raaks, de Toneelschuur, het Patronaat en de Stadsschouwburg. Deze overschrijdingen leiden ertoe dat de Raad achter de feiten aanloopt en vaak niets anders kan doen dan de gevraagde extra kredieten te verlenen.

Deze gang van zaken heeft bij de Rekenkamercommissie de vraag doen rijzen of de betreffende projecten wel gestart hadden moeten worden of een andere opzet hadden moeten krijgen indien alle risico's tijdig bekend zouden zijn geweest. In dit licht heeft de Rekenkamercommissie in de raadsvergadering van 26 juni 2002 aangekondigd een onderzoek te plegen naar de problemen en risico's van grote projecten.

1.2 Doelstelling en scope van onderzoek

Doelstelling

Het doel van onderzoek was om de gang van zaken omtrent risico-inventarisaties bij grote projecten in Haarlem inzichtelijk te maken. Door het inzichtelijk maken van de problemen uit het verleden kunnen lessen worden getrokken ter verbetering in de toekomst.

Reikwijdte

Onder grote projecten wordt in dit onderzoek bedoeld op concrete projecten in de fysieke sfeer. Het hoeft bij de grote projecten niet om één groot gebouw(-en complex) te gaan. Voor de specifieke afbakening van het begrip grote projecten verwijzen wij naar de lijst van het Projectmanagementbureau (d.d. 23 januari 2004), waarop 44 grote (bouw-)projecten staan vermeld (zie bijlage 1).

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode januari – april 2004. De resultaten van het onderzoek hebben betrekking op de aangetroffen situatie in de genoemde periode.

¹ Kredietoverschrijdingen zijn niet altijd het gevolg van budgetoverschrijdingen. Kredietoverschrijdingen kunnen ook veroorzaakt worden door planwijzigingen en/of loon- en prijspeilaanpassingen.

Probleemstelling

De probleemstelling voor dit onderzoek bestaat uit drie vragen:

- 1. Is er sprake geweest van budgetoverschrijdingen en vertragingen bij grote projecten in Haarlem en - toegespitst op drie voorbeeldprojecten - welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag? (verleden)**

Voor de drie voorbeeldprojecten (Appelaar, Toneelschuur en Thorbeckekwartier) zijn de volgende aspecten beoordeeld:

- a. Hoe is de informatievoorziening aan de Raad en de besluitvorming door de Raad ingericht?
- b. Wat is de achtergrond van opgelopen vertragingen en overschrijding van budgetten?
- c. Op welke wijze worden risico's bepaald en beoordeeld?

- 2. Hoe is bij de gemeente Haarlem de voorbereiding van grote bouwprojecten geregeld? (heden)**

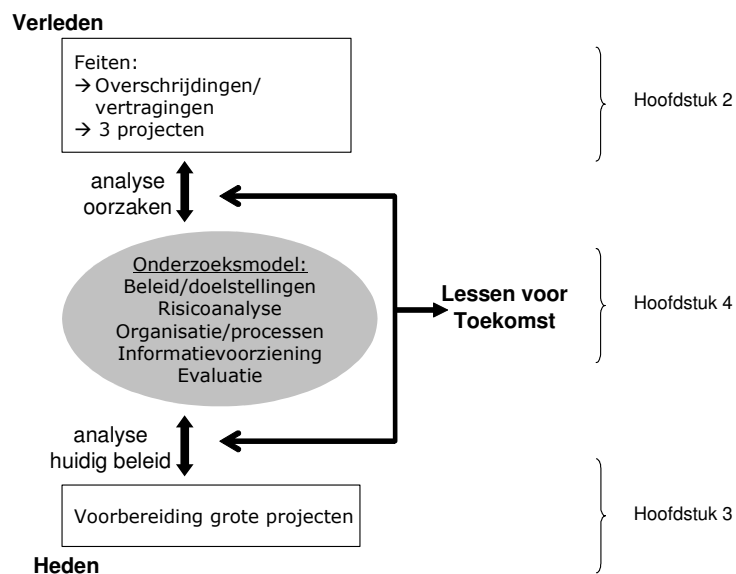
- 3. Is het huidige beleid voor de ontwikkeling van grote projecten zodanig geregeld dat er in de toekomst minder kans is op overschrijding van budgetten en termijnen? (toekomst)**

1.3 Aanpak van onderzoek

Inhoudelijke aanpak

De aanpak van het onderzoek is grafisch weergegeven in onderstaande figuur:

Figuur 1: Onderzoeks aanpak



Om een eerste inzicht te krijgen in de vertragingen en budgetoverschrijdingen bij grote projecten is geprobeerd hiervan een overzicht op te stellen voor de in paragraaf 1.2 genoemde 44 projecten. Vervolgens is een drietal geselecteerde projecten aan een nader onderzoek onderworpen². Gegeven de onderzoeksvragen is onderzoek gedaan naar de oorzaken van overschrijdingen en vertragingen, inclusief de informatievoorziening aan de Raad daarover en de achterliggende risicoanalyses. De resultaten van dit onderzoek zijn weergegeven in hoofdstuk 2, waarmee antwoord is gegeven op vraag 1 uit de probleemstelling.

Aan de hand van de bevindingen en conclusies is in een verdere verdiepingsslag onderzoek gedaan naar de huidige werkwijze voor de voorbereiding van grote projecten (vraag 2 uit de probleemstelling). De resultaten hiervan zijn weergegeven in hoofdstuk 3.

Op basis van een confrontatie tussen de huidige werkwijze (heden) en de bij de drie projecten geconstateerde problemen (verleden) is beoordeeld of de huidige werkwijze de in het verleden geconstateerde problemen in voldoende mate ondervangt. De resultaten van deze beoordeling zijn weergegeven in hoofdstuk 4 en geven antwoord op vraag 3 uit de probleemstelling.

Fasering

Een overzicht van de fasering van het onderzoek is opgenomen in bijlage II.

Onderzoeksmethoden

Het onderzoek heeft bestaan uit dossieronderzoek en interviews. Een lijst met gebruikte documentatie is opgenomen in de bijlagen (bijlage III). In totaal is met 16 personen een interview gehouden (zie bijlage IV), op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Van de interviews zijn vertrouwelijke gespreksverslagen opgesteld.

² De volgende projecten zijn door de Rekenkamercommissie geselecteerd:

De Appelaar, een multifunctioneel en complex project in hartje stad met een in aanvang moeizaam verloop, dat in de stad veel ophef heeft veroorzaakt. De regie wordt gedeeld met een projectontwikkelaar en het complex is in aanbouw.

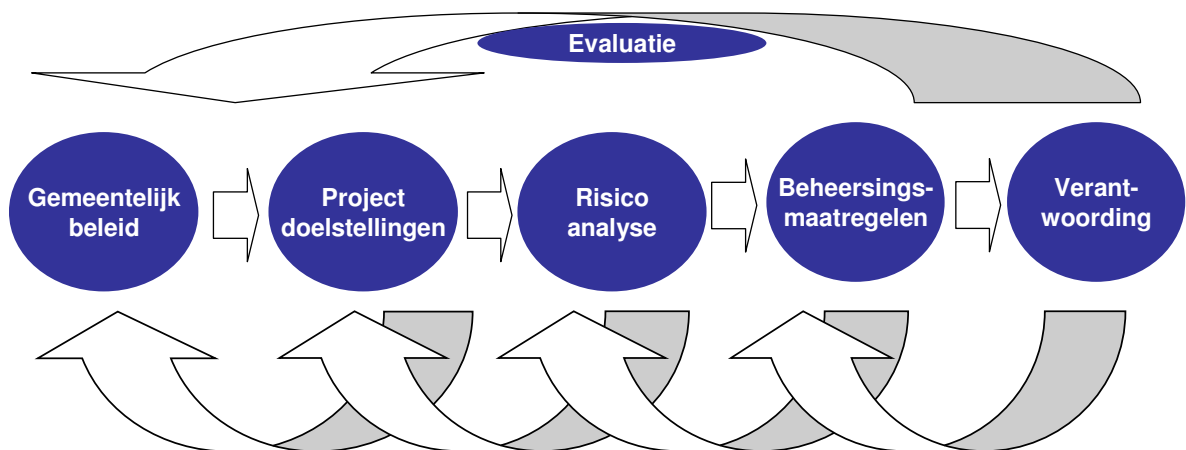
De Thorbeckebuurt, een woningbouwproject met een gedeelde regie (gemeente en woningbouwcorporatie). Het project is deels afgerond.

De Toneelschuur, een gemeentelijk cultureel project; inmiddels gereed.

Voor het vaststellen van de budgetoverschrijdingen is gebruik gemaakt van de binnen de gemeente aanwezige documenten. Op deze stukken hebben wij geen accountantscontrole toegepast. We hebben dus geen onderzoek gedaan naar de juistheid van de genoemde bedragen.

1.4 Onderzoeksmodel

Centraal in het onderzoek staat het onderzoeksmodel, dat als volgt is opgebouwd:



Figuur 2: Onderzoeksmodel

Beleid en doelstellingen

De basis voor beheersing ligt bij het formuleren van een gemeentelijk beleid. Zonder helder en concreet beleid kan niet optimaal worden gestuurd en beheerst, en kan bovendien geen verantwoording worden afgelegd en toezicht worden uitgeoefend. Het gemeentelijk beleid geeft richting en maakt keuzes over de wijze waarop de gemeente zijn ambities dient te realiseren. Onduidelijkheden in de (beleids-) doelstellingen, strategie of visie van de gemeente op het beleid kan in de praktijk leiden tot knelpunten in de projectuitvoering. Het beleid dient dus helder en concreet te zijn, en bovendien één op één te zijn doorvertaald in de projectdoelstellingen.

Normen:

- Aanwezigheid visie en strategie
- Helderheid en concreetheid van de doelstellingen
- Aansluiting beleid grote projecten en projectdoelstellingen
- Helderheid en concreetheid kaders

8/54

13 augustus 2004

PH/ssa/04-405

Risicoanalyse

Om de projectdoelstellingen op een beheerste wijze te realiseren dient de gemeente zich onder meer te richten op risico's die financiële, juridische of tijdsoverschrijdende consequenties kunnen hebben. Risico's zijn die factoren die het bereiken van de beleidsdoelstellingen, en in dit geval de projectdoelstellingen, belemmeren of kunnen gaan belemmeren. Hierbij onderscheiden wij interne en externe risico's. Interne risico's zijn bijvoorbeeld de kwaliteit van het personeel, de (in)flexibiliteit van de organisatie bij veranderingen, etc. Externe risico's zijn onder meer omgevingsrisico's die worden ingegeven door de concurrentie, wettelijke risico's door veranderingen in vestigingseisen, belastingen en wetgeving inzake ruimtelijke ordening en kostenverhaal. Bij de financiële risico's gaat het niet alleen om de kostenoverschrijdingen, maar ook om tegenvallende inkomsten.

Een gedegen inventarisatie en analyse van relevante interne en externe risico's vormen de basis voor een effectieve sturings- en beheersingsstructuur. Het resultaat van de analyse moet het College van B&W immers in staat stellen om de juiste maatregelen te nemen en te sturen op het vermijden van risico's en het afdekken van onvermijdbare risico's, en daarmee het realiseren van de doelstellingen te waarborgen.

Normen:

- Afgeleide van projectdoelstellingen
- Volledigheid
- Juistheid aannames
- Impact en waarschijnlijkheid
- Prioriteitsstelling

Beheersingsmaatregelen (organisatie, processen)

Op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse dient het College van B&W maatregelen te initiëren om de effecten van de aangetroffen risico's af te dekken. Dit impliceert een adequaat beheersingssysteem, met name in de vorm van een heldere organisatiestructuur en transparante, effectieve processen.

Normen:

- Afgeleide van risicoanalyse en risico's
- Concreetheid
- Helderheid
- Haalbaarheid

Verantwoording

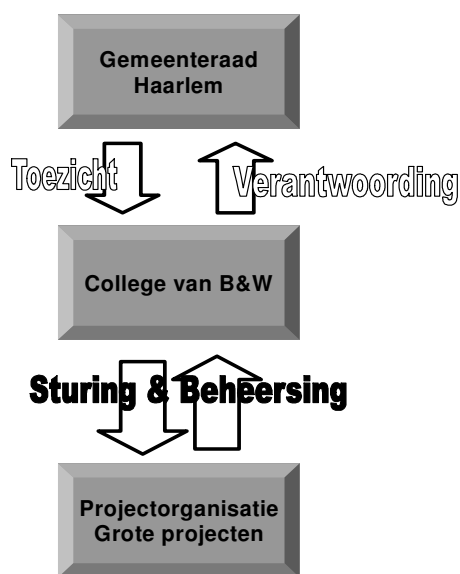
Conform het dualistische bestel ligt de verantwoordelijkheid voor de sturing en beheersing van de organisatie primair bij het College van B&W. De Raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van de beleidskaders en het toezicht op de naleving ervan door het College.

9/54

13 augustus 2004

PH/ssa/04-405

Om de toezichtfunctie naar behoren uit te kunnen voeren, dient de Raad te beschikken over adequate verantwoordingsinformatie vanuit het gemeentelijk apparaat. Het College van B&W moet hiertoe verantwoording afleggen over de realisatie van de projectdoelstellingen. Het is hierbij aan de Raad om te bepalen welke verantwoordingsinformatie, in welke vorm en met welke diepgang, hij nodig acht om zijn verantwoordelijkheid adequaat in te vullen.



Figuur 3: Verantwoording en toezicht

Normen:

- Aansluiting op doelstellingen
- Aansluiting op risico's
- Betrouwbaarheid
- Gedetailleerdheid
- Tijdigheid

Evaluatie

Sluitstuk van ieder project is een grondige evaluatie van de sterke en minder sterke punten van de realisatie van het project. Een dergelijke evaluatie dient te leiden tot een overzicht van leerpunten, die opgenomen worden in de bestaande kaders en richtlijnen.

Normen:

- Aanwezigheid evaluatie
- Verwerking leerpunten in aanpak

2. Bevindingen en conclusies geselecteerde projecten

2.1 Inleiding

Is er sprake geweest van budgetoverschrijdingen en vertragingen bij grote projecten in Haarlem en - toegespitst op drie voorbeeldprojecten - welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag?

Voor de beantwoording van deze vraag is geprobeerd een overzicht op te stellen voor de lopende projecten binnen het Projectmanagementbureau (PMB) (zie bijlage I). De resultaten hiervan zijn weergegeven in paragraaf 2.2.

Vervolgens is een drietal projecten geselecteerd voor nader onderzoek. Dit betreffen de Appelaar, de Toneelschuur en het Thorbeckekwartier. Per project zijn de volgende vragen beantwoord:

- hoe is de informatievoorziening aan de Raad en de besluitvorming door de Raad ingericht? (paragraaf 2.3)
- wat is de achtergrond van opgelopen vertragingen en overschrijding van budgetten? (paragraaf 2.4)
- op welke wijze worden risico's bepaald en beoordeeld? (paragraaf 2.5)

Voordat we concreet ingaan op deze vragen, geven we eerst een korte beschrijving van de drie geselecteerde projecten.

Appelaar

Het Appelaar-project ligt op het voormalige terrein van Joh. Enschedé, drukker van o.a. bankbiljetten en postzegels. Dit bedrijf was gevestigd tussen de Grote Markt en het Spaarne. Het terrein is door de gemeente Haarlem aangekocht en krijgt een nieuwe bestemming. De gemeente Haarlem heeft in samenwerking met ING Vastgoed en de Rijksgebouwendienst, in 1996 een nieuwbouwplan gemaakt voor de herontwikkeling van het terrein. Dit plan bestond uit een ondergrondse parkeergarage, een rechtbank, een schouwburg, een uitbreiding van het Concertgebouw en een of meer horecagelegenheden. Mogelijk kon dit worden aangevuld met winkels en woningen. Dit plan is na verzet van veel Haarlemmers afgewezen. Daarop is besloten de bestaande schouwburg te renoveren en uit het Appelaar-project te halen. Het huidige plan bestaat uit de volgende onderdelen:

- een ondergrondse parkeergarage
- de renovatie van het Concertgebouw
- een gerechtsgebouw
- de renovatie van enkele panden aan het Klokhuisplein
- een hotel aan het Klokhuisplein
- de inrichting van de openbare ruimte

11/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

De renovatie van de schouwburg blijft intern deel uitmaken van de integrale opzet. De totale kosten van het Appelaar-project bedragen ongeveer € 24 miljoen.

Nieuwbouw Toneelschuur

Begin jaren 90 blijkt het theater aan de Smedestraat niet meer te voldoen aan de benodigde eisen. Daarom wordt in opdracht van de Toneelschuur een schetsplan gemaakt door de Haarlemse tekenaar en ontwerper Joost Swarte. Dit schetsplan voor een 'nieuw huis voor de Toneelschuur' betreft een studie naar de mogelijkheden om het programma van de Toneelschuur in te passen in een nieuwe locatie in de Haarlemse binnenstad.

Nadien is binnen de gemeente de nieuwbouw van de Toneelschuur opgepakt als project nieuwbouw Toneelschuur. Het doel van het project is het ontwikkelen, ontwerpen en realiseren van een nieuwe accommodatie voor de Toneelschuur op basis van de schetsen van Joost Swarte. De nieuwe locatie ligt op het noordelijke gedeelte van het Enschedeterrein, pal naast het Concertgebouw, en wordt begrensd door de Lange Begijnestraat, de Korte Begijnestraat, de Wijde Appelaarsteeg en het 'Hofje van Bakenes'. De totale kosten voor de 'Nieuwbouw Toneelschuur' bedragen ongeveer € 12,9 miljoen.

Thorbeckekwartier

Het Thorbeckekwartier is onderdeel van het bestemmingsplan Waarderpolder uit 1991 en het masterplan voor de Zuidwesthoek uit 1998. In het masterplan wordt de ontwikkeling van een aantal terreinen rond de Minckelersweg uitgewerkt, waarbij ook de relatie van het Thorbeckekwartier in zijn omgeving wordt aangegeven. Als onderdeel van het project is een nieuw bestemmingsplan Droste/Thorbeckekwartier gemaakt. Dit bestemmingsplan is vastgesteld op 9 oktober 2002.

Bij het Thorbeckekwartier is sprake van een herstructureringsproject, waarbij reeds bestaande woningen worden vervangen door een nieuw woningassortiment. In het Thorbeckekwartier stonden ruim 240 woningen, waarvan 224 woningen in beheer van Woonmaatschappij 't Sant zijn, de overige woningen zijn door het Grondbedrijf verworven. In het Thorbeckekwartier is een plan voor 187 woningen en een buurthuis ontwikkeld. Hierbij wordt het werk onder verantwoordelijkheid van de gemeente en woningstichting 't Sant uitgevoerd. Het project is in drie fasen opgedeeld. De totale kosten voor de gemeente bedragen ongeveer € 4.8 miljoen (conform aanvraag aanloopkrediet).

2.2 Overzicht vertragingen en budgetoverschrijdingen grote projecten

In deze paragraaf geven we nader inzicht in de overschrijdingen in tijd en geld van de projecten die binnen PMB worden uitgevoerd. Hierbij baseren we ons op de projecten die binnen PMB zijn geformuleerd (zie lijst met 44 projecten, bijlage I).

Overschrijdingen

Op basis van de binnen PMB beschikbare informatie hebben wij geen overzicht op kunnen stellen van de budgetoverschrijdingen binnen de genoemde projecten. Om een dergelijk overzicht op te kunnen stellen is inzicht nodig in de realisatie van projecten ten opzichte van oorspronkelijke (door de Raad goedgekeurde) budgetten. Tevens dienen prognoses over de nog te verwachten kosten tot aan het einde van een project beschikbaar te zijn. Voor de volledigheid zouden ook de financiële resultaten, vastgelegd in grondexploitaties, in het geheel dienen te worden betrokken.

De beschikbare informatie geeft echter alleen inzicht in de uitputting van kredieten. Er worden binnen het PMB wel prognoses bijgehouden van de te verwachten kosten voor de lopende projecten, maar deze prognoses gaan niet verder dan een jaar. Op deze wijze wordt bewaakt wanneer voor lopende projecten eventueel een aanvullend krediet moet worden aangevraagd. Financiële tegenvallers komen hierdoor pas in een laat stadium naar boven, waardoor bijsturen een stuk moeilijker wordt.

Om toch enig inzicht te krijgen in de omvang van overschrijdingen is daarom een overzicht opgesteld van aanvullende kredieten die in 2003 zijn aangevraagd³ (zie onderstaande tabel). Hierbij moet worden opgemerkt dat aanvullende kredieten niet per se het gevolg zijn van kostenoverschrijdingen. Aanvullende kredieten kunnen ook benodigd zijn als gevolg van planwijzigingen of loon- en prijspeilaanpassingen.

PMB project	Aanvullend krediet
Monacopad	€ 65.000
Noordstrook	€ 225.000
Spoorzone	€ 170.000
Totaal	€ 460.000

Vertragingen

Binnen het PMB wordt per kwartaal gerapporteerd over de mijlpalen van een project en de realisatie van deze planning. Uit het overzicht van het vierde kwartaal 2003 blijkt dat niet van alle projecten de mijlpalen en achterstanden opgenomen zijn. Van de projecten met informatie over de voortgang, blijkt zich bij ongeveer 15% geen achterstand voor te doen. Bij de overige projecten loopt de vertraging op van 1 tot 7 maanden.

³ Deze gegevens zijn afkomstig uit het Bestuurlijke informatiesysteem Haarlem en uit een opgave van het PMB.

Wel moet worden opgemerkt dat de rapportage ingaat op de vertraging tot aan de eerstvolgende mijlpaal. Het geeft geen informatie over de mogelijke vertragingen ten opzichte van de start en de oorspronkelijke einddatum van een project. Door gedurende het project de planning bij te stellen zijn de vertragingen ten opzichte van de oorspronkelijke mijlpalen niet meer zichtbaar. Op basis van de binnen PMB beschikbare informatie hebben wij daarom geen totaaloverzicht op kunnen stellen van de vertragingen binnen de genoemde projecten ten opzichte van de oorspronkelijke planning.

2.3 Hoe is de informatievoorziening aan de Raad en de besluitvorming door de Raad ingericht?

2.3.1 Appelaar

Kwaliteit en frequentie van de informatievoorziening aan de Raad

Getuige de raadsverslagen in de periode waarin de ontwikkeling van de Appelaar speelt, is dit project in de gemeenteraad veelvuldig aan de orde geweest. Verantwoording aan de Raad heeft zowel tussentijds plaatsgevonden als bij de aanvang van een nieuwe fase (bijvoorbeeld haalbaarheidsfase of ontwerpfase) en bij kredietaanvragen. In de bestuursrapportages is echter weinig informatie gevonden met betrekking tot de Appelaar.

De aanvankelijke beleidskeuzes zijn vooral ingegeven door de financiële overwegingen het grondgebied maximaal te benutten en door een combinatie van de Schouwburg en het Concertgebouw beheers- en exploitatievoordelen te behalen. In het licht van de latere discussies over de voor- en nadelen van deze combinatie, was de financiële onderbouwing bij de aanvankelijke besluitvorming te globaal. Er zijn geen berekeningen van het project aangetroffen, bijvoorbeeld in de vorm van beheersbegrotingen voor de toekomst of grondexploitatiebegrotingen met een toelichting op de aangehouden uitgangspunten en de mogelijke alternatieven. Voortgangs- en kredietrapportages over de Appelaar waren over het algemeen per krediet gedetailleerd, maar gaven ook weinig inzicht in de ruimte voor de alternatieve beleidsmatige overwegingen.

Punten waarover discussie is behoeven een nadere analyse ter onderbouwing van standpunten. In de besluitvorming over het in tweede instantie gekozen alternatieve plan, lijkt er vooral sprake te zijn geweest van standpunten, zonder dat de argumentatie over en weer met voldoende onderzoek onderbouwd was. De aanname dat de combinatie van een Concertgebouw en een Stadsschouwburg efficiencyvoordelen zouden opleveren, had bijvoorbeeld in een vroeg stadium op de praktische haalbaarheid expliciet getoetst moeten worden.

Welke besluiten worden aan de Raad voorgelegd?

De Raad is tussen 1987 en 2004 bij vele besluiten betrokken geweest. De belangrijkste besluiten worden hieronder uiteengezet.

Besluitvorming aanvankelijke plan:

- 20 mei 1987: aankoopbesluit Enschedé-terrein;
- 20 december 1989 instemming voor stedenbouwkundige richting (parkeergarage en een themacentrum voor de fotografische sector);
- 28 augustus 1991: formuleren randvoorwaarden herontwikkeling (gerechtsgedebouw, Concertgebouw/schouwburg en parkeergarage);
- 14 juli 1993: haalbaarheidsstudie en intentieovereenkomst met MBO;
- 22 september 1993: instemming met financiële dekking planopzet;
- 22 november 1993: inzake herontwikkeling Enschedeterrein;
- 26 januari 1994: aangepaste haalbaarheidsstudie, samenwerkingsovereenkomst MBO;
- 29 juni 1994: naar aanleiding van onderzoek naar een alternatief zonder schouwburg stemt de raad in met voortzetting van het oude plan volgens de planopzet van het besluit van 26 januari 1994;
- 7 juni 1995: raadsbesluit inzake saneringsconvenant;
- 6 maart 1996: vaststelling bestemmingsplan;
- 20 augustus 1996 en 18 september 1996: naar aanleiding van het rapport over een alternatief plan wordt besloten verder te gaan met de uitvoering van plan Busquets;
- 4 juni 1997: kredietverlening plankosten de Appelaar; vaststelling realisatieovereenkomst.

Besluitvorming uiteindelijke plan:

- 12 december 1998: intrekking van het eerdere raadsbesluit tot vaststelling van het bestemmingsplan de Appelaar en intrekking van de reeds gesloten realisatieovereenkomst. Tevens goedkeuring van de nieuwe intentieovereenkomst;
- 23 juni 1999: instemming haalbaarheidsstudie;
- 5 oktober 1999: voorstel inzake variant schouwburg;
- 15 december 1999: instemming ontwerp-samenwerkingsovereenkomst;
- 18 oktober 2000: goedkeuring Definitief Ontwerp vernieuwbouw Concertgebouw;
- 20 september 2000: goedkeuring Definitief Ontwerp parkeergarage de Appelaar;
- 6 juni 2001: realisatie-overeenkomst herziene planopzet de Appelaar;

15/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

- 13 maart 2002: vaststelling en beschikbaarstelling investeringskrediet Concertgebouwmets met inachtnaame van eerder verleend voorbereidingskrediet;
- 17 december 2003: goedkeuring aanvullende kredietverlening Concertgebouw, sanering, sloop.

Is de informatievoorziening aan de Raad volledig, juist en tijdig?

Voor de beantwoording van bovenstaande vraag wordt in deze paragraaf een onderscheid gemaakt tussen het aanvankelijke plan en het herziene plan.

1991 - 1998

In 1991 worden bij Raadsbesluit de stedenbouwkundige uitgangspunten van de Appelaar geformuleerd. Deze uitgangspunten moeten leiden tot de realisatie van een gerechtsgebouw, een parkeergarage en een combinatie van het bestaande te renoveren Concertgebouw met een nieuwe schouwburg. Met deze combinatie, waarbij sprake is van gezamenlijke ruimten, werd een beheersvoordeel beoogd en zou een optimale bijdrage geleverd worden aan de levendigheid van het nieuwe stuk binnenstad. Met het oog op dit laatste is ook de mogelijkheid tot de vestiging van een hotel aan het Klokhuisplein open gelaten.

Bij de aanzet tot het plan zijn verschillende adviseurs betrokken. Mede omdat de Rijksgebouwendienst ING Real Estate heeft verkozen tot opdrachtgever voor het gerechtsgebouw, kiest de Raad in 1992 uit hoofde van efficiencyvoordelen ook voor deze partij. Daarbij komt dat ING Real Estate bereid is de projecten voor een vaste prijs gebruiksklaar ('turn key') op te leveren. Er wordt overeengekomen dat ING Real Estate in opdracht van de gemeente de parkeergarage onder het gerechtsgebouw en de combinatie Concertgebouw/Stadsschouwburg zal realiseren.

Direct al na de presentatie in 1993 van het ontwerp door Busquets is er kritiek op het plan. Het plan is een concrete uitwerking van de uitgangspunten die in de gemeenteraad in 1991 zijn vastgesteld. De opdracht aan Busquets, de architect en stedenbouwkundige die wereldwijd bekendheid heeft verworven met de revitalisering van Barcelona, vloeit voort uit een aantal ambities van de gemeente Haarlem op cultureel en stedenbouwkundig vlak. Met deze ambities onderschrijft Haarlem het ruimtelijke regeringsbeleid dat gericht is op versterking van de culturele en economische functie in de binnenstad. Om deze reden is er in het plan voor gekozen de schouwburg naar het centrum terug te laten keren, waarbij een combinatie wordt aangegaan met het Concertgebouw. Daarnaast wil de gemeente de rechtbank voor Haarlem behouden.

De kritiek spitst zich toe op de massaliteit en vooral de bouwhoogte in het ontwerp. Vanwege kritiek van de Monumenten- en Schoonheidscommissie stemt de Raad niet in met het eerste concept voor het plan.

16/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

Besloten wordt de haalbaarheidsfase te verlengen en een aantal aanvullende onderzoeken (o.a. zichtlijnenstudie) te verrichten. Deze onderzoeken wijzen uit dat het plan van Busquets vanuit stedenbouwkundig oogpunt verantwoord is. Het plan wordt op kleine onderdelen aangepast en in de definitieve haalbaarheidsstudie wordt de mogelijkheid het gerechtsgebouw te verlagen, opgenomen. Ondanks de wisselend positieve en negatieve geluiden van deskundigen, wordt het plan van Busquets uiteindelijk in 1996 door de Raad vastgesteld.

De kritiek vanuit de Haarlemse bevolking neemt echter toe, evenals de verdeeldheid binnen het College. De kritiek spitst zich toe op twee elementen: de hoogte van het gerechtsgebouw en de totale schouwburg als onderdeel van de Appelaar. Uit de interviews is af te leiden dat binnen het gemeentebestuur partijdiscipline en discipline binnen de coalitie belangrijker lijken te zijn geworden dan inhoudelijke argumenten. Er is niet of nauwelijks meer sprake van nader onderzoek naar de validiteit van de aanvankelijke argumenten en de standpunten verhardden zich. De discussie krijgt hierdoor steeds meer een emotioneel, en daarmee een persoonlijk karakter, waarbij men elkaar verdenkt van machtsspelletjes.

Er vinden in 1995 en 1996 verschillende nieuwe onderzoeken plaats en in 1996 wordt een alternatief plan uitgewerkt. In het alternatieve plan komt de schouwburg te vervallen en wordt de ontstane ruimte gebruikt voor de uitbreiding van een minder hoog gerechtsgebouw. Een kleine meerderheid binnen de Raad en B&W blijft echter achter het oorspronkelijke plan staan. Het opgestelde bestemmingsplan wordt daarom vastgesteld en vervolgens goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. In het vastgestelde plan wordt overigens wel tegemoet gekomen aan de ernstigste bezwaren zoals de hoogte van het gerechtsgebouw en de toneeltoren. De overwegingen tot handhaving van het bestaande plan waren: de contractuele relatie met ING Real Estate en de Rijksgebouwendienst (RGD), de kosten van het intrekken van het oude plan en afbreuk aan de levendigheid van het plan. De kritiek vanuit de bevolking blijft hevig en resulteert in bijna 2000 bezwaren bij de Raad van State die hierop besluit tot opschorting van de bestemmingsplanprocedure.

1998 - heden

In de nieuwe Raad na de verkiezingsuitslagen in april 1998 verliest het aanvankelijke plan het draagvlak in de Raad, ook al zijn er op dat moment met ING Real Estate al verregaande afspraken gemaakt over de realisatie. Als reactie op de bezwaren heeft de Raad van State het plan inmiddels opgeschort. Het College van B&W besluit, ongeacht de uitspraak van de Raad van State, tot het aanpassen van het plan op basis van het reeds eerder opgestelde alternatief. Met ING Real Estate wordt overeenstemming bereikt over de gewenste aanpassingen. De Raad neemt echter niet het formele besluit het aanvankelijke plan in te trekken en de ontwikkeling van het herziene plan door te zetten.

17/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

Pas ten tijde van de ondertekening van de intentieovereenkomst, in december 1998, neemt de Raad hiertoe een officieel besluit. Tot die tijd bestaat formeel de situatie dat er gelijktijdig twee plannen voor de Appelaar in ontwikkeling zijn.

Vanaf begin 1999 wordt het herziene bestemmingsplan, waarin de schouwburg komt te vervallen en het gerechtsgebouw wordt uitgebreid, voortvarend ter hand genomen. Het project de Appelaar bestaat dan uit de volgende onderdelen:

- een ondergrondse parkeergarage (voor een vast bedrag te leveren door ING Real Estate)
- de renovatie van het Concertgebouw (door de gemeente)
- een gerechtsgebouw (door ING Real Estate in opdracht van de RGD)
- de renovatie van enkele panden aan het Klokhuisplein (door ING Real Estate)
- een hotel aan het Klokhuisplein (door Amrath)
- de inrichting van de openbare ruimte (door de gemeente)

De Raad wordt fasegewijs en tussentijds betrokken bij de ontwikkeling. De Raad wordt uitgebreid geïnformeerd over de ontwerpen en de kredieten. Door keuzes die de Raad maakt, moeten de kredieten voor sommige onderdelen in de periode 1999 tot 2002 worden verhoogd. Evenals dat daarvoor het geval was, zijn er ook uit deze periode, bij de beschikbaar gestelde informatie, geen stukken aangetroffen die aan de hand van grond- en vastgoedexploitatieberekeningen een goed inzicht geven in kosten en baten van het project.

Betrokkenheid Raad bij krediet- en kostenoverschrijdingen

In de loop der jaren zijn de nodige kredieten verstrekt. Het aantal bestedingen buiten goedgekeurde kredieten is beperkt gebleven. Tot 2003 is een beperkt aantal aanvullende kredieten verstrekt. Tevens is er sprake van samenloop van primaire en nadere kredietverlening. Het merendeel van de extra kredietverlening heeft zich voorgedaan eind 2003, toen ruim € 10 miljoen beschikbaar is gesteld. Deze kredieten zijn het gevolg van vertragingen die zich tijdens het bouwrijp maken hebben voorgedaan, doordat men is gestuit op asbest en funderingsresten. Verder waren er problemen met de damwandconstructie. Over de schuld aan deze vertragingen loopt nog een geschil met ING Real Estate. Afhankelijk van de uitkomst van dit geschil zal een deel van de genoemde € 10 miljoen weer terugvloeien naar de gemeente. Ook aanvullende kredieten ten aanzien van de sanering hebben veelal het karakter van een voorschot doordat deze later worden vergoed door het Rijk.

Over het algemeen kan worden gesteld dat aanvragen van aanvullende kredieten veelal geen verband houden met reële kostenoverschrijdingen, maar met de inflatie gedurende de vertragingen en met planwijzigingen. In de raadsstukken met betrekking tot aanvullende kredietaanvragen wordt niet altijd duidelijk of deze een gevolg zijn van planwijzigingen, inflatie of overschrijdingen.

18/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

Hierdoor kan de indruk zijn ontstaan dat zich bij de Appelaar meer overschrijdingen hebben voorgedaan dan feitelijk het geval is geweest. Als voorbeeld kan het Raadsstuk 84/2002 worden genomen met daarin het kredietvoorstel voor de opdrachtverlening van de nieuwbouw van het Concertgebouw. Hierin wordt een aanvullend krediet aangevraagd van ruim € 4 miljoen terwijl de feitelijke overschrijding hier minder dan € 0,7 miljoen bedraagt. Het merendeel van dit krediet is namelijk een gevolg van prijscompensatie en een voorschot op de sponsorbijdragen die aan de andere kant als dekking voor het krediet is aangegeven.

2.3.2 Nieuwbouw Toneelschuur

Kwaliteit en frequentie van de informatievoorziening aan de Raad

De Raad wordt per kwartaal geïnformeerd over de voortgang van het project middels bestuursrapportages. Deze rapportages richten zich op hoofdlijnen en bevatten kwalitatieve informatie over de voortgang van de activiteiten en problemen. Het ontbreekt echter aan kwantitatieve onderbouwingen over daadwerkelijke kosten en tijdsplanning.

In de projectopdracht van de nieuwbouw Toneelschuur van januari 1998 wordt een duidelijk overzicht gegeven van de inhoudelijke activiteiten, onderverdeeld naar de initiatiefase, definitiefase, ontwerpfase, voorbereidingsfase, realisatiefase en evaluatiefase. De projectopdracht wordt gezien als de overgang van de initiatiefase naar de definitiefase van het project. Dit beslisdocument is ook voorgelegd aan de Raad. In het plan staat vermeld dat elke fase wordt afgesloten met een beslisdocument voor het College van B&W en de Raad. In het plan is niet aangegeven wat de inhoud van het beslisdocument zou moeten zijn.

Welke besluiten worden aan de Raad voorgelegd?

Kortweg is de Raad vijf keer betrokken in de besluitvorming rondom de Toneelschuur:

- op 26-1-1994 over de haalbaarheidsstudie;
- op 28-11-1998 over de projectopdracht;
- op 15-11-2000 over aanbesteding en investeringskrediet;
- op 13-12-2000 over sloop gedeelte vm. Enschedécomplex (Appelaar-Noord) ten behoeve van nieuwbouw Toneelschuur en uitbreiding hofje De Bakenesserkamer;
- op 17-12-2003 over de eindafrekening krediet nieuwbouw Toneelschuur.

19/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

Is de informatievoorziening aan de Raad volledig, juist en tijdig?

In de initiatieffase is de Raad geïnformeerd aan de hand van de projectopdracht. De projectopdracht bevat een duidelijk overzicht van de betrokkenen en de inhoudelijke activiteiten, onderverdeeld naar de definitiefase, ontwerpfase, voorbereidingsfase, realisatiefase en evaluatiefase. Tevens is een startnotitie en advies van de financiële werkgroep bijgevoegd waarin de kosten en dekking zijn uitgewerkt.

Over de afronding van de definitie- en ontwerpfase heeft de Raad geen beslisdocument ontvangen. Op 29 juni 1999 is het beslisdocument Toneelschuur voor het afsluiten van de definitiefase (CZ1999/206) wel in het College goedgekeurd.

Ter afsluiting van de voorbereidingsfase is de Raad betrokken bij de besluitvorming over de resultaten van de aanbesteding en het krediet ten behoeve van de realisatie nieuwe Toneelschuur. Het raadsstuk gaat in op de kosten, de dekking en het resterende benodigde krediet.

Problemen tijdens de uitvoering van het project zijn tijdig op hoofdlijnen vermeld in de bestuursrapportages aan de Raad, waardoor de Raad de mogelijkheid had om daar verder op in te gaan. Op de gevolgen van deze problemen op de planning en het beschikbare budget wordt in zowel de raadsstukken als de bestuursrapportages zeer beperkt tot niet ingegaan. Er wordt dus geen inzicht gegeven in de verwachte vertragingen en kostenoverschrijdingen. Pas in het raadsstuk over de eindafrekening van het krediet (03/713) wordt melding gemaakt van een kostenoverschrijding. In de eindafrekening is overigens geen totaaloverzicht opgenomen van de kosten, opbrengsten en dekking van het project.

Ten tijde van de realisatiefase is de Raad weinig betrokken bij het probleem van de nieuwbouw van gebouwen naast de Toneelschuur. Deze panden zouden oorspronkelijk gerenoveerd worden, maar zijn uiteindelijk opnieuw opgebouwd. Eén van de panden is uiteindelijk wel gerenoveerd, maar wel tegen hogere uitvoeringskosten. Hierover heeft geen besluitvorming plaatsgevonden door de Raad. Er was echter wel sprake van een keuzemogelijkheid, waar een mogelijke kostenoverschrijding aan verboden was. Deze kostenoverschrijding heeft zich uiteindelijk ook gemanifesteerd.

Betrokkenheid Raad bij krediet- en kostenoverschrijdingen

De Raad is éénmaal om extra krediet gevraagd tijdens de realisatiefase. De aanvraag had betrekking op de verhoging van het eerder beschikbaar gestelde krediet van € 11.390.000,- naar € 12.929.000,-. De verhoging betreft € 1.539.000,-. Op 17 december 2003 heeft de Raad een besluit genomen over deze kredietaanvraag. Bij de aanvraag zijn de kostenoverschrijdingen al opgetreden en heeft de Raad niet meer de mogelijkheid om te debatteren over de kostenoverschrijdingen.

20/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

Door middel van de bestuursrapportages is de Raad wel geïnformeerd over problemen tijdens het project. Hieruit zou de Raad hebben kunnen afleiden dat kostenoverschrijdingen mogelijk zijn. Deze potentiële overschrijdingen zijn in de bestuursrapportages niet expliciet benoemd.

2.3.3 Thorbeckekwartier

Kwaliteit en frequentie van de informatievoorziening aan de Raad

Bij dit project is de Raad geïnformeerd via de voorgelegde besluiten (voorbereidingsbesluit, aanloopkrediet en vaststelling bestemmingsplan). De Raad is niet periodiek geïnformeerd via de bestuursrapportages van de sector Stedelijke Ontwikkeling over de voortgang van het project. Het project wordt daarin niet behandeld. Wel wordt het College van B&W middels managementrapportages op de hoogte gehouden over de start- en einddatum, de begrote en werkelijke kosten en een toelichting op de stand van zaken. Vanaf 2003 heeft de informatievoorziening via de managementrapportage niet meer plaatsgevonden wegens de invoering van een nieuw financieel systeem (GFS/One world). Door het beslag dat deze invoering heeft gelegd op de financiële mensen binnen de sector, was er geen capaciteit meer voor het opstellen van rapportages.

Bij dit project is geen formele projectopdracht of startnotitie aanwezig. Wel is een eerste 'concept' projectopdracht 'Herstructurering Harmenjanswijk' van de toenmalige projectleider(s) aanwezig uit februari 1999. In deze projectopdracht worden de verschillende projectfasen (van initiatief tot en met nazorg) kort aangestipt maar het ontbreekt aan een uiteenzetting van de verschillende rapportagemomenten. Hierdoor zijn voor het Thorbeckekwartier geen rapportagemomenten vooraf ingebouwd in de opzet van het project.

Welke besluiten worden aan de Raad voorgelegd?

Tot op heden zijn drie keer besluiten aan de Raad voorgelegd:

- 3 maart 1999: voorbereidingsbesluit Droste-terrein;
- 13 maart 2002: aanloopkrediet + herstructurering Thorbeckekwartier;
- 9 oktober 2002: vaststelling bestemmingsplan Droste/Thorbeckekwartier.

Is de informatievoorziening aan de Raad volledig, juist en tijdig?

Het ontbreekt aan een formele startnotitie of opdrachtplan met een planning en begroting, hetgeen als startpunt zou kunnen dienen voor de herstructurering van het Thorbeckekwartier. Aanzetten hiertoe zijn wel gemaakt:

21/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

- concept convenant uit februari 1998 tussen de gemeente en Woningstichting 't Sant. Dit convenant gaat in op de ontwikkeling en realisering van vervangende woningbouw in de Thorbeckebuurt en het DSK-terrein;
- concept projectopdracht 'Herstructurering Harmenjanswijk' uit februari 1999 van de toenmalige projectleider(s);
- plan van aanpak uit november 1999 voor het Thorbeckekwartier en onder meer afgestemd met Woningstichting 't Sant en de Adviesraad van het Thorbeckekwartier.

Reeds op 10 mei 2000 is gestart met het opstellen van een realisatieovereenkomst. In het dossier zijn verschillende conceptversies terug te vinden (13-12-2000, 10-1-2001, 11-1-2001 en als laatste versie 5-2-2001). In deze overeenkomst worden de taken op hoofdlijnen uitgewerkt, alswel een planning en exploitatiebegroting weergegeven. Taken voor de gemeente zijn: sloop, bouwrijp maken van de grond, nutsvoorzieningen (riolering), bodemsanering en woonrijp maken van de grond. Deze taakverdeling is tot op heden echter niet formeel vastgelegd en gecommuniceerd met de Raad.

Door het ontbreken van deze informatievoorziening kan het voorkomen dat de Raad niet op de hoogte is van de taakverdeling tussen de woningstichting en de gemeente en de daadwerkelijke risico's die de gemeente hiermee loopt. Het ontbreken van een realisatieovereenkomst kan bij problemen leiden tot financiële risico's die thans nog niet kunnen worden overzien.

Bij de kredietaanvraag aan de Raad wordt voornamelijk ingegaan op de globale kosten en dekking. Het ontbreekt aan een volledig exploitatieoverzicht. In de kredietaanvraag is aangegeven dat het exploitatieoverzicht later zou volgen, wegens het uitblijven van duidelijkheid over enkele posten vanuit de woningstichting. Dit totaalbeeld is tot op heden nog niet aan de Raad gepresenteerd.

Opvallend is dat het project zich al in de realisatiefase bevindt, terwijl het realisatiekrediet nog moet worden aangevraagd. Ten tijde van het aanvragen van het aanloopkrediet bevindt het project zich reeds in de fase van het bouwrijpmaken. Door de projectleider wordt als reden het spoedeisende karakter van de opdracht genoemd. De kredietaanvraag wordt aanloopkrediet genoemd terwijl het eigenlijk al een deel van het realisatiekrediet is. De hantering van verschillende kredietbenamingen werkt in dit geval verwarrend en is in feite ook onjuist.

Het project is momenteel in uitvoering. Naar aanleiding van het bouwrijp maken fase 1 is door de afdeling Civiel & Haven een evaluatie uitgevoerd. Uit de evaluatie blijkt dat tijdens de uitvoering meerwerk en tijdsoverschrijdingen zijn opgetreden. De Raad is in de bestuursrapportages echter niet op de hoogte gesteld van deze overschrijding.

Hoe vaak is de Raad om extra krediet gevraagd en tot welk bedrag

De Raad is tot op heden niet om extra krediet gevraagd. De kosten voor de civiele werkzaamheden en sanering zijn tijdens de aanvraag van het krediet gesteld op € 4.109.350,-. Momenteel is het aanloopkrediet van € 2.000.000,- bijna uitgeput waardoor het verzoek om het laatste deel van het krediet binnenkort zal worden aangevraagd. Het zal dan ook duidelijk worden of extra krediet benodigd zal zijn.

2.4 Wat is de achtergrond van opgelopen vertragingen en overschrijding van budgetten?

2.4.1 Appelaar

Oorspronkelijk plan

Omdat het oorspronkelijke plan de realisatiefase nooit heeft bereikt zijn er alleen vergeefse plankosten gemaakt. Door de grote weerstand tegen het plan is de besluitvorming zeer traag verlopen. Deze vertraging is gepaard gegaan met rentelasten, kostenstijgingen ten gevolge van inflatie en exploitatieverliezen (die uiteraard ook doorwerken in het nieuwe plan), die de kosten hebben doen toenemen.

In 1997 heeft oud-minister-president Biesheuvel in opdracht van de gemeente advies uitgebracht over de hoogte en de verdeling van kosten, die gepaard gaan met de intrekking van het oude plan. Dit advies komt er op neer dat de gemeente het verschil van f 8 miljoen (€ 3,6 miljoen) tussen de weggevallen grondopbrengsten voor de schouwburg en de extra inkomsten uit de vergroting van de rechtbank, alsmede de f 5 miljoen (€ 2,3 miljoen) vergeefse plankosten voor de schouwburg, zou moeten dragen. Bij de daadwerkelijke intrekking van het plan in 1998 heeft de gemeente dit advies overgenomen. In de begroting van het nieuwe plan, welke de begroting van het oude plan als basis heeft, wordt f 13 miljoen (€ 5,9 miljoen) gereserveerd voor de kosten die voortvloeien uit de keuze voor een nieuwe planopzet.

Herziene planopzet

Tussen de haalbaarheidsfase en de realisatiefase heeft de planning vertraging opgelopen, met als gevolg dat het behalen van de doelstelling van oplevering op 1 januari 2004 alleen mogelijk is indien zich geen verdere vertragingen voordoen.

23/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

Hoewel deze opleveringsdatum tot medio 2002 is aangehouden zijn de startdata door een vertraagde procedurele uitwerking en een later ondertekende samenwerkingsovereenkomst als volgt verschoven:

- de startdatum van de bouw van de parkeergarage gaat van februari 2001 naar april 2002;
- de startdatum van de bouw van het gerechtsgebouw gaat van juni 2001 naar april 2002;
- de startdatum van de bouw van het Concertgebouw gaat van juni 2001 naar oktober 2002;
- de startdatum van de ontwikkeling van het Klokhuisplein gaat van september 2001 naar oktober 2002.

Bouwrijp maken en saneren

Bij het bouwrijpmaken van het Enschedéterrein wordt ernstige bodemvervuiling geconstateerd door funderingsresten en asbest. Ondanks het feit dat de totale saneringskosten door de vondst van asbest tussen 2001 en 2003 ongeveer verdubbeld zijn, is de eigen bijdrage eind 2003 beperkt gebleven tot € 5,2 miljoen. De meerkosten zijn afgedekt door een saneringsconvenant dat de gemeente in 1995 heeft gesloten met het Rijk en de Provincie. Hoewel gezamenlijk door het Rijk, de provincie en de gemeente meer dan € 3 miljoen aan onderzoek is uitgegeven, is de aanwezigheid van asbest niet opgemerkt. De wettelijke procedures voor sanering voorzien in een historisch onderzoek, gevolgd door nadere onderzoeken in het veld, veelal door grondboringen. Gegeven de jarenlange aanwezigheid van een drukkerij op de locatie van de Appelaar richtte het bodemonderzoek zich dan ook op de vervuilingen die bij dergelijke fabrieken zijn te verwachten. Grondboringen blijven echter maar over enkele afzonderlijke plaatsen informatie opleveren, aan de hand waarvan voor het gehele gebied conclusies worden getrokken. Onder toezicht van de provincie als bevoegd gezag worden de boringen op zeker moment voldoende geacht om tot een saneringsaanpak te besluiten en een daarop afgestemde kostenbegroting vast te stellen. Mee- en tegenvallers worden dan ook gezamenlijk gedragen. Dat de betonnen fundering van voormalige Enschedé-gebouwen indertijd bekist waren met asbestcementplaten en dat deze platen zich nog op de fundering bevonden, was tijdens het bodemonderzoek niet aan het licht gekomen en vormde dan ook een belangrijke tegenvaller toen dat bij de opruimwerkzaamheden bleek, te meer daar bij deze werkzaamheden geen rekening is gehouden met het risico daartoe.

De vondst van funderingsresten en asbest is slechts één van de oorzaken van de vertraging die zich heeft voorgedaan tijdens het bouwrijp maken. De hoofdoorzaak is de realisatie van de bouwput en de wijze waarop de damwanden zijn aangebracht.

24/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

ING Real Estate en de gemeente zijn elk verantwoordelijk voor één van de twee oorzaken; de gemeente is verantwoordelijk voor de vertraging door de vondst van funderingsresten en asbest, ING Real Estate voor de wijze waarop de damwanden zijn aangebracht. In de onderlinge claims, die hier het gevolg van zijn, spelen naast het bovenstaande ook de volgende elementen een rol:

- de coördinerende rol van ING Real Estate;
- gebreken in de damwandconstructie;
- de aanbesteding.

De claim van ING Real Estate bestaat deels uit een doorbelaste claim van de RGD. De onderhandelingen over de onderlinge claims lopen nog.

Concertgebouw

Volgens de kredietaanvraag van februari 2002 voor de vernieuwing van het Concertgebouw is er tot aan de realisatiefase een kostenoverschrijding van ongeveer f 1,5 miljoen (€ 680.000). De overschrijding is niet terug te voeren op prijspeilstijgingen. Hoewel gerapporteerd wordt dat de aanbesteding van het bouwkundige deel is tegengevallen, wordt de concrete oorzaak en invulling van deze kostenoverschrijding niet nader onderbouwd.

Parkeergarage

De uitvoering en het budget van de parkeergarage in het nieuwe plan zijn gebaseerd op de in 1993 overeengekomen uitvoering en prijs. In december 1998 is tussen de gemeente en ING een parkeergarage voor 350 parkeerplaatsen overeengekomen met een investeringsbudget van f 15 miljoen (€ 6,8 miljoen). In dit bedrag zijn de meerkosten voor een alternatieve ontsluiting niet inbegrepen. Het College heeft studie laten verrichten naar alternatieve ontsluitingen en de resultaten aan de Raad gerapporteerd. In 2000 is door de Raad ingestemd met het definitief ontwerp, waarin is uitgegaan van 301 parkeerplaatsen in plaats van 350. Deze afwijking is ten dele gecompenseerd door een verrekeningsclausule. In het raadsbesluit over de realisatieovereenkomst met ING Real Estate in mei 2001 voor de bouw en inrichting (de installaties komen voor rekening van de gemeente) van de parkeergarage, is een krediet verleend van f 20,5 miljoen (€ 9.3 miljoen). Hiervan wordt f 0,5 miljoen (€ 0,2 miljoen) van ING Real Estate terugontvangen in verband met een vergoeding aan plankosten. In het betreffende raadsstuk (114/2001) wordt de afwijking voor een belangrijk deel toegeschreven aan de technische voorbereiding voor een duurdere ontsluitingsvariant van f 0,85 miljoen (€ 0,4 miljoen).

Gerechtsgebouw

In het nieuwe plan wordt het gerechtsgebouw ten opzichte van het oorspronkelijke plan uitgebreid van 10.000 naar 14.000 m². De oorspronkelijke vierkante meters zijn tegen de afgesproken prijzen uit de samenwerkingsovereenkomst van 1993 geleverd.

25/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

De RGD heeft het extra aantal vierkante meters van de gemeente gekocht voor een prijs van *f* 500 (€ 227) per vierkante meter, waardoor de extra opbrengsten circa *f* 2 miljoen (€ 0,9 miljoen) bedragen.

Hotel

Het hotel, dat in 1999 op initiatief van de Raad in het plan wordt opgenomen heeft gevolgen voor de opbrengsten. Als aanvankelijke bestemming is de ontwikkeling van commercieel vastgoed (horeca en winkels) door ING Real Estate overeengekomen met daaraan gekoppeld een bijdrage van *f* 1 miljoen (€ 0,45 miljoen). Door de keuze voor het hotel is deze bijdrage van ING Real Estate komen te vervallen. Een tweede gevolg van de keuze voor het hotel is de lagere grondopbrengst van ongeveer *f* 1,5 miljoen (€ 0,7 miljoen).

2.4.2 Nieuwbouw Toneelschuur

Gedurende de initiatief- tot en met de voorbereidingsfase is de begroting meerdere keren aangescherpt op basis van een verdere detaillering van de oorspronkelijke schets in een concreet ontwerp en bestek. Zo is bij het afsluiten van de definitiefase het bouwbudget opgehoogd met *f* 1.573.000 (€ 714.000). Redenen hiervoor waren:

- aanpassingen in het ontworpen gebouw. Het huidige ontwerp is groter dan de voorlopige projectie van het schetsontwerp;
- een deel van de toename in m² wordt bovendien verklaard door de wanddikten, die bij de noodzakelijke isolatie extreem zijn;
- daarnaast zijn er tal van niet voorziene kosten, veroorzaakt door bouwfysische eisen, vooral in verband met geluidsisolatie die als het ware door de doodstille omgeving wordt gedictieerd, en kosten van technische voorzieningen die vergeten waren.

Bij de afsluiting van de definitiefase in 1999 is het College betrokken bij de besluitvorming over het ontwerp, het bijbehorende budget en de hiervoor benodigde dekking. Deze aanpassingen in de begroting zijn verwerkt in de aanvraag van het investeringskrediet.

Naar aanleiding van de aanbesteding van het bouwproject in de voorbereidingsfase is een tekort van *f* 1.646.000 (€ 747.000) in de begroting naar voren gekomen. De reden voor het tekort wordt veroorzaakt door een hogere aanbestedingsprijs dan begroot. De begroting is tot stand gekomen op basis van ervaring van externe adviseurs. Uiteindelijk blijkt de marktprijs hoger dan de begroting. Dit tekort op de aanbesteding is meegenomen in de aanvraag van het realisatiekrediet.

Een belangrijk aandachtspunt vormt het afsluiten van een coördinatieovereenkomst tussen de architect en de gemeente. Deze overeenkomst is uiteindelijk nooit getekend door verschil van inzicht tussen de gemeente en de architect over de coördinatie van werkzaamheden tussen gemeente, architect en aannemers.

26/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

Hierdoor is tijdens de realisatiefase discussie ontstaan over de coördinatie van de aansluitende werkzaamheden van de architect en de aannemers waardoor het project vertraging opliep en het meerwerk sterk opliep.

Bij de aanvraag van het eindkrediet is er sprake van een tekort van € 1.539.000. Het totale benodigde krediet is € 12.929.000. De oorzaken van deze kredietoverschrijding zijn in onderstaande tabel opgesomd:

Kredietverhoging	Bedrag (in Euro)
Krediet	11.390.000
Werkelijke kosten	12.929.000
Benodigd extra krediet	1.539.000
Reden van verhoging	Bedrag (in Euro)
Loon- en prijsstijgingen	615.000
Locatiegebonden kosten	195.000
Onvoorzien	143.000
Extra kosten panden	366.000
Verzwarend staalconstructie	159.000
Meerwerk	12.000
Terreinwerk	26.000
Leges	125.000
<i>Lagere kosten dan gepland</i>	
Aanneemsom	(-) 34.000
Theatertechniek	(-) 68.000
Totaal	1.539.000

Tabel 1: Kredietoverschrijding Toneelschuur (bron: Tussenrapportage krediet nieuwbouw Toneelschuur, nota voor B&W)

Ten aanzien van de planning van het project kan worden gesteld dat in de projectopdracht uit 1998 wordt uitgegaan van een einddatum van april 2001. Ten tijde van de aanvraag van het realisatiekrediet in november 2000 is de start van de bouw voorzien voor februari 2001. De daadwerkelijke start vindt plaats in maart 2001, waarbij het project uiteindelijk in februari 2003 wordt opgeleverd. Over de oorzaken van de achterstanden in de planning wordt in de rapportages en de besluitvormingstukken aan de Raad niet tot in beperkte mate gerapporteerd. Dit terwijl intern de oorzaken van de achterstanden wel zijn geanalyseerd door de projectleider Toneelschuur, de aannemer en de architect.

Belangrijke vertragingen zijn veroorzaakt door:

- extra grondvervuiling waardoor acht weken later is gestart met het heiwerk;
- bij het uitzetten van het werk blijkt het gebouw niet te passen op het terrein doordat assenstelsels van constructeur en architect niet samenvielen;
- de staalconstructie van ABT bevatte fouten. Hoewel deze fouten door de vervanger van de projectleider bij ABT worden gesignaleerd, is het te laat omdat de productietekeningen al klaar zijn;
- in de renovatiepanden zitten krakers, waardoor de bouwkundige opname van de staat van de panden pas na het opstellen van het bestek mogelijk is. Na de bouwkundige opname blijken de panden door hun slechte staat bijna geheel opnieuw gebouwd te moeten worden. Dit was niet in het bestek ingecalculeerd;
- het heiwerk moet door een ander soort heisysteem worden uitgevoerd in verband met geluidseisen;
- het stilleggen van de opbouw rond juni 2002 wegens procedurefouten bij de gemeente met betrekking tot de verstrekking van nodige bouwvergunningen;
- sloop en nieuwbouw van oude panden in de buurt van de Toneelschuur in plaats van renovatie.

2.4.3 Thorbeckekwartier

De Raad is tot op heden niet om extra krediet gevraagd. Uit de kredietstaat van de afdeling PMB blijkt dat aan het einde van 2003 nog een krediet van € 24.229,49 aanwezig is voor het project.

Wel zijn in de aanvraag van het aanloopkrediet extra kosten (€ 137.350,-) meegenomen voor de hogere sloopkosten. De hogere sloopkosten worden veroorzaakt door brandstichting en zijn voor 50% door de gemeente betaald.

Verder blijkt uit de evaluatie van het bouwrijp maken fase 1 van de afdeling Civiel & Haven, dat de uitvoering moeizaam is verlopen. Tijdens de uitvoering wordt een scherpe aanbesteding teniet gedaan door een onverwacht tegenvallende kwaliteit van de bodem, puinresten, het moeten werken onder een hoger veiligheidsregiem en de onverwachte aanwezigheid van allerlei kabels en leidingen. Het laatste is veroorzaakt doordat de kaarten van de nuts- en telecombedrijven met het overzicht van de aanwezige kabels en leidingen tijdens de uitvoering niet volledig bleek te zijn. Daarnaast is stagnatie veroorzaakt omdat de werkvoorbereiding onvoldoende is, waardoor afgeweken moet worden van het bestek. Na onderhandeling met de aannemer resulteerde een tekort van € 98.000. Deze evaluatie is niet richting de Raad gecommuniceerd.

Het werk zou uitgevoerd worden in de periode maart 2002 tot en met juni 2002. Uiteindelijk is het werk afgerond in oktober 2002.

2.5 Op welke wijze worden risico's bepaald en beoordeeld?

2.5.1 Appelaar

Voor de Appelaar is noch voor de aanvankelijke plannen noch voor de herziene plannen een expliciete risicoanalyse voorhanden. De gemeente heeft een aanzienlijk risico gelopen in de bestuurlijke besluitvorming door geen rekening te houden met het maatschappelijke draagvlak (extern risico) en de weerstanden binnen de Raad tegen het plan.

Op onderdelen is wel (impliciet) rekening gehouden met interne (financiële, organisatorische, technische) en externe (markt) risico's, maar deze zijn niet geïntegreerd in de totale projectaanpak:

Financieel gezien loopt de gemeente relatief weinig risico. In de gekozen opzet draagt de gemeente enkel het risico van het bouwrijp maken, waaronder de sanering. Het saneringsrisico heeft de gemeente met VROM en de provincie gedeeld door het sluiten van een saneringsconvenant. Ook door het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met ING Real Estate zijn belangrijke financiële risico's verschoven naar de private partner. Daarmee is de gemeente echter wel afhankelijk geworden van de wijze waarop ING Real Estate de realisatie ter hand neemt.

Ten aanzien van organisatorische risico's valt op te merken dat gedurende het project de rol en de (beperkte) bevoegdheden van de projectleider als knelpunt zijn ervaren. Op grond van deze ervaringen is tijdens het project de rol van de projectleider versterkt, waarmee hij meer projectleider in plaats van coördinator is geworden.

Bij aanvang van het project zijn haalbaarheidsstudies verricht, waarbij aandacht wordt besteed aan financiële, technische en marktontwikkelingen.

Voor het grondwerk van de parkeergarage in 2001 is een (technische) risicoanalyse uitgevoerd.

2.5.2 Nieuwbouw Toneelschuur

Voorafgaand en tijdens het project is geen systematische beoordeling en monitoring van interne en externe risico's uitgevoerd. De opgetreden knelpunten tijdens de uitvoering (zoals de samenwerking met en tussen externe partijen, de wettelijke geluidseisen, de procedurefout rond bouwvergunningen en de benodigde kwaliteit van de projectleiding) hadden hiermee mogelijk voorkomen kunnen worden.

Op onderdelen is wel (impliciet) rekening gehouden met interne (technische, financiële, juridische en fiscale) risico's. In juni 1994 is een haalbaarheidsstudie opgeleverd ten gevolge van het raadsbesluit van 26 januari 1994.

29/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

In deze studie is gekeken naar technische, financiële, juridische en fiscale aspecten van het project. Deze studie bevat geen concrete risicobenadering.

Verder is door de afdeling Civiel en Haven gebruik gemaakt van protocollen en checklisten voor de voorbereiding van de uitvoering van het bouw- en woonrijpmaken van het gebied. Hiermee worden mogelijke technische en juridische knelpunten gesignaleerd.

2.5.3 Thorbeckekwartier

Voor het project Thorbeckekwartier is geen expliciete risicoanalyse uitgevoerd. Uit de gehouden interviews komt naar voren dat wel is gesproken over mogelijke interne en externe risico's, inclusief scenario's. Dit is echter niet op een systematische wijze uitgevoerd en gedocumenteerd.

Op onderdelen is wel (impliciet) rekening gehouden met interne (financiële, organisatorische, technische) en externe (maatschappelijk draagvlak, milieu) risico's:

Financieel gezien loopt de gemeente relatief weinig risico. Er wordt samengewerkt met een woningstichting, waarbij deze stichting de verantwoordelijkheid en risico's draagt van de bouw van de wijk. In de gekozen opzet draagt de gemeente enkel het risico van het bouwrijp maken, waaronder de sanering. Hierdoor zijn de financiële risico's voor de gemeente in dit project in principe beperkt. Een realisatieovereenkomst tussen beide partijen ontbreekt echter, waardoor de verdeling van de (financiële) risico's tussen gemeente en woningstichting niet formeel zijn vastgelegd.

Het externe risico 'gebrek aan maatschappelijk draagvlak' heeft sterk de aanpak van dit project bepaald. De bewoners van de wijk zijn actief betrokken tijdens het proces, waardoor de weerstand tegen het project minimaal is geweest.

Voor het afdekken van de interne risico's op het gebied van structuur, proces en wet- en regelgeving is allereerst de deskundigheid van het bureau PMB ingeschakeld. Daarnaast zijn tijdens de uitvoering van het proces plannen en ramingen opgesteld, zoals het grondstromenplan. Ook wordt gebruik gemaakt van onder meer een checklist/protocol van alle aandachtspunten voor civieltechnische en milieu aspecten. Daarnaast is voor de bouw van het Thorbeckekwartier gekozen om het traject op te delen in drie fasen en per fase het bouwrijp- en woonrijpmaken separaat aan te besteden zodat de kosten beter beheerst kunnen worden.

2.6 Conclusies

Overschrijdingen en vertragingen

Het is niet mogelijk om een helder inzicht te krijgen in kostenoverschrijdingen en vertragingen van grote projecten binnen de gemeente Haarlem. Vertragingen en kostenoverschrijdingen worden niet als zodanig bijgehouden. Vertragingen worden aangegeven ten opzichte van de eerstvolgende mijlpaal, terwijl de planningen regelmatig worden bijgesteld en de oorspronkelijke planningen niet worden vermeld in de rapportages. Dit belemmert het inzicht in de voortgang van projecten.

De financiële bewaking van projecten vindt plaats op basis van uitputting van kredieten. Dit geeft geen goed inzicht in kostenoverschrijdingen. Pas bij het aanvragen van aanvullende kredieten (en daarmee vaak te laat) komen kostenoverschrijdingen aan het licht. Hierbij moet worden opgemerkt dat er veel verwarring bestaat over het begrip 'overschrijding'. Een aanvullend krediet kan ook betrekking hebben op een (door de Raad goedgekeurde) planwijziging. Deze 'overschrijding' betreft dan niet een overuitputting van bestaande budgetten, maar feitelijk een nieuw plan met bijbehorend nieuw budget. Ook aanpassingen als gevolg van loon- en prijspeilstijgingen vertroebelen het beeld. Deze worden op een andere manier behandeld en worden binnen de het ambtelijk apparaat niet als overschrijding gezien. In de informatievoorziening aan de Raad wordt niet altijd duidelijk aangegeven van welke soort 'overschrijding' er sprake is.

Informatievoorziening

Naast de inzichtelijkheid van de informatievoorziening aan de Raad is ook de kwaliteit van de informatievoorziening in een aantal gevallen onvoldoende. De financiële planning is bij de Appelaar bijvoorbeeld zeer globaal en veel posten blijven lang pro memorie. Dit laatste betekent dat deze posten nog tot (aanzienlijke) extra kosten kunnen leiden. Ook ontbreekt een helder voortschrijdend overzicht van de grondexploitatie. De financiële informatievoorziening is daarmee niet geschikt voor een beleidsmatige beoordeling.

De Raad is ook niet in alle gevallen tijdig geïnformeerd. Zo is bij de Toneelschuur de uiteindelijke overschrijding pas bij de indiening van het eindkrediet gemeld. Bij het Thorbeckekwartier is men al begonnen met de realisatiefase, zonder dat de afsluiting van de voorbereidingsfase al aan de Raad is gemeld. Bovendien wordt nog steeds gewerkt met het toegekende aanloopkrediet. Door deze late informatievoorziening zijn de bijsturingmogelijkheden voor de Raad beperkt.

Onderstaand zijn de conclusies over de informatievoorziening per project opgenomen.

Appelaar

De informatieverstrekking over de periode tot 1998 is veelvuldig geweest. Besluiten zijn in de verantwoordingsstukken inhoudelijk goed onderbouwd en worden vrijwel altijd ondersteund door externe adviezen. Tot 1998 is de planvorming consequent geweest. Deze consequente houding heeft het gemeentebestuur ook doorgezet toen bleek dat er bij de bevolking inmiddels grote bezwaren tegen het plan waren gerezen. Zeker toen bleek dat ook binnen het gemeentebestuur er een grote minderheid tegen het plan was, was het wellicht beter geweest de bezwaren op hun merites te beoordelen en in overleg met de oppositie te zoeken naar maatschappelijk draagvlak. Het tegen de stroom in consequent vasthouden aan de in 1991 geformuleerde uitgangspunten heeft uiteindelijk tot een aanzienlijke vertraging geleid.

De keuze voor het maximaal invullen van het Enschedeterrein is vooral ingegeven door financiële overwegingen. Het aanvankelijk gekozen plan geeft immers de grootste opbrengsten. In deze keuze is de Raad gesterkt door het College die in zijn nota's vooral de nadruk heeft gelegd op het onderbouwen van zijn standpunten. De niet-financiële argumenten, die tegen het plan pleiten zijn door het College minder geprofileerd en van de alternatieven zijn de nadelen soms sterk aangezet. De informatieverstrekking aan de Raad is op dit punt eenzijdig geweest. Hoewel moet worden aangetekend dat deskundigen verschillende geluiden lieten horen, hebben de bezwaren vanuit de bevolking en kritische geluiden van deskundigen in de besluitvorming geen groot gewicht gehad.

De Raad is intensief betrokken geweest bij de besluitvorming rond de Appelaar, zeker waar het gaat om keuzes, die gemaakt moesten worden over de afzonderlijke planonderdelen. De verstrekte informatie aan de Raad is juist maar niet altijd tijdig en ten aanzien van de financiële planning tamelijk globaal. Het is uit de raadsstukken niet op te maken hoe de kredieten zijn opgebouwd en sommige posten blijven te lang *pro memorie*. De financiële verslaglegging is nauwkeurig maar niet geschikt voor een beleidsmatige beoordeling omdat een onderbouwing ontbreekt en er niet gerefereerd wordt aan bij het project behorende exploitatieberekeningen. Het inzicht in de kosten en baten van het project is daarom beperkt.

Nieuwbouw Toneelschuur

Gedurende het project is de informatievoorziening grotendeels volledig, juist en tijdig verlopen, met uitzondering van de overschrijdingen tijdens de realisatiefase. De uiteindelijke overschrijding in de eindfase van het project is te laat, pas bij de afsluiting van het project, gemeld aan de Raad.

Gelet op de vooraf ingebouwde rapportagemomenten voldoet het project niet aan de eigen opzet, omdat niet bij elke projectfase een beslisdocument naar de Raad is gestuurd.

Echter, voor de belangrijke fasen van het besluitvormingproces is de Raad wel betrokken geweest. Dit is na afloop van de initiatief-, voorbereiding- en realisatiefase van het project. De verstrekte tussentijdse informatie aan de Raad (in de bestuursrapportages) bevat echter niet altijd voldoende inzicht in de financiële gevolgen, nodig voor een beleidsmatige beoordeling.

Thorbeckekwartier

De informatieverstrekking aan de Raad is voor verbetering vatbaar. Zo heeft de aanvraag van het aanloopkrediet niet tijdig in het proces plaatsgevonden. De werkzaamheden waren al gestart. Ook op dit moment doet zich zo'n situatie voor. Het project bevindt zich al in de realisatiefase, terwijl nog op basis van het aanloopkrediet wordt gewerkt. Gegeven het budgetrecht van de Raad is dit een ongewenste situatie. Door het ontbreken van vooraf gedefinieerde beslismomenten en het ontbreken van monitorinformatie in de bestuursrapportages blijft de informatievoorziening met betrekking tot het Thorbeckeproject beperkt. Zo is de Raad niet geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie naar aanleiding van het bouwrijp maken fase 1. Dit belemmert de Raad in zijn controlerende taak.

Oorzaken overschrijdingen

Uit de analyse van de drie voorbeeld projecten blijkt dat de oorzaken van kredietoverschrijdingen verschillend kunnen zijn. Belangrijke oorzaken zijn:

- **planwijzigingen**, waardoor nieuw budget benodigd is. Bij de Appelaar zijn veel van de nieuw aangevraagde budgetten het gevolg van wijzigingen in de oorspronkelijke plannen.
- **loon- en prijspeilstijgingen**. Vertragingen leiden tot extra kosten door inflatie en renteverliezen (op ingecalculerde opbrengsten).
- **gebrek aan maatschappelijk draagvlak**, waardoor procedures langer duren en er vertragingen optreden. Als gevolg van vertragingen is er sprake van loon- en prijspeilstijgingen. In het geval van de Appelaar heeft het gebrek aan maatschappelijk draagvlak geleid tot nieuwe plannen, waardoor ook weer opnieuw plankosten moesten worden gemaakt.
- **grondvervuiling**. Bij de Appelaar en het Thorbeckekwartier is de extra vervuiling en de daarmee benodigde sanering van grond een oorzaak voor vertragingen en kostenoverschrijdingen. De sanering van bodemverontreinigingen vormt een groot risico voor projecten omdat de aard en omvang van vervuilingen van tevoren moeilijk zijn te voorzien. De wettelijke procedures voor sanering voorzien in een historisch onderzoek, gevolgd door nadere onderzoeken in het veld, veelal door grondboringen. Grondboringen blijven echter maar over enkele afzonderlijke plaatsen informatie opleveren, aan de hand waarvan voor het gehele gebied conclusies worden getrokken.

Onder toezicht van de provincie als bevoegd gezag worden de boringen op zeker moment voldoende geacht om tot een saneringsaanpak te besluiten en een daarop afgestemde kostenbegroting vast te stellen. Mee- en tegenvallers worden dan ook gezamenlijk gedragen.

- **onvoldoende voorbereiding.** Bij de Toneelschuur en het Thorbeckekwartier is sprake van een onvoldoende voorbereiding, waardoor tijdens de uitvoering langere doorlooptijden en hogere kosten optreden. Onduidelijkheden in de coördinatie tussen de gemeente en samenwerkende partijen, maar ook tussen de externe partijen zelf is een bron van fouten en daardoor vertraging en hogere kosten.
- **rol van de projectleider.** De onderhandelingen met aannemers en discussies over meerwerk vereisen een ervaren en deskundige projectleider. Tevens hadden projectleiders in het verleden niet altijd de bevoegdheden die horen bij een dergelijke functie. De aansturing van medewerkers binnen andere delen van de organisatie was daardoor niet altijd even goed mogelijk.

Risicoanalyse

Voor alle drie de projecten is geen expliciete risicoanalyse uitgevoerd. Op onderdelen is wel (impliciet) rekening gehouden met interne en externe risico's, maar deze zijn niet geïntegreerd in de totale projectaanpak. Door het gebrek aan een expliciete risicoanalyse is het voor de Raad niet mogelijk te bepalen of alle potentiële risico's zijn meegenomen (volledigheid) en of de gehanteerde aannames juist zijn. Evenmin is het voor het College en de Raad mogelijk om een afweging te maken tussen de verschillende risico's en prioriteiten te stellen. Voor deze afweging is bij de Appelaar en de Toneelschuur wel een haalbaarheidsstudie uitgevoerd.

3. Bevindingen en conclusies beleid en beheersing van grote projecten

3.1 Inleiding

Hoe is bij de gemeente Haarlem de voorbereiding van grote bouwprojecten geregeld?
--

Voor de beantwoording van deze vraag wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- Beleid en doelstellingen(paragraaf 3.2)
- Risicoanalyse (paragraaf 3.3)
- Beheersmaatregelen (paragraaf 3.4)
- Verantwoording (paragraaf 3.5)
- Evaluatie (paragraaf 3.6)

Per aspect hebben we de huidige gang van zaken in kaart gebracht.

3.2 Beleid en doelstellingen

Binnen de gemeente Haarlem bestaan duidelijke kaders waarin grote projecten ontwikkeld worden. Als kaders kunnen onder andere worden genoemd: het structuurplan, de bestemmingsplannen, het meerjarenprogramma stedelijke vernieuwing, het ontwikkelingsprogramma Haarlem en het investeringsplan. Vanuit deze kaders kunnen projecten worden geïnitieerd.

Voor de onderzochte projecten geldt dat vanuit een gemeentelijk kader projectdoelstellingen zijn geformuleerd. Zo is het Thorbeckekwartier onderdeel van het bestemmingsplan Waarderpolder uit 1991 en het masterplan voor de Zuidwesthoek uit 1998. Daarnaast draagt het Thorbeckekwartier bij aan de doelstellingen van het OPH door een toename van het aantal koopwoningen en een betere marktpositie van kwetsbare wijken.

De ontwikkeling van de Toneelschuur start aanvankelijk als een autonoom spoor, maar is na stedenbouwkundige toetsen door het college en de Raad overgenomen. Ook maakt het plan onderdeel uit van het investeringsplan. Het doel van het project is het ontwikkelen, ontwerpen en realiseren van een nieuwe accommodatie voor de Toneelschuur binnen de afgesproken financiële kaders.

Het terrein van de Appelaar is destijds aangekocht in het kader van de Wet Stads- en Dorpsvernieuwing. Zowel het aanvankelijke plan van de Appelaar als het herziene plan zijn ingegeven door uitgesproken beleidsmatige uitgangspunten. Aanvankelijk was het beleid gericht op een zo economisch mogelijk gebruik van de locatie voor een integrale culturele voorziening, het behoud van de rechtbank in de binnenstad en een uitbreiding met ondergrondse parkeervoorzieningen.

Verskil van inzicht over de maximaal aanvaardbare dichtheid op deze locatie heeft in tweede termijn geresulteerd in een nieuw plan. Dit besluit is geformaliseerd in het bestemmingsplan en wordt nu feitelijk gerealiseerd.

3.3 Risicoanalyse bij grote projecten

Binnen de gemeente bestaat nog geen gestructureerde vorm van risicomanagement. Het Handboek projectmatig werken en het 'proberum' (concept richtlijn voor het project en besluitvormingsproces ruimtelijke ontwikkelingen) van het PMB besteden ook geen uitgebreide aandacht aan risicoanalyse en een verankering van risicomanagement in de projectaanpak.

Uit de analyse van de drie projecten komt naar voren dat wel aspecten van risicobeheersing aanwezig zijn (zie ook paragraaf 2.5). Deze zijn echter niet geïntegreerd in de totale projectaanpak. Over het algemeen wordt aandacht besteed aan de externe en financiële risico's van een project. Zo is bij de nieuwbouw Toneelschuur voorafgaand aan de start van het project een haalbaarheidsstudie uitgevoerd. Zo is verder door de afdeling Civiel en Haven gebruik gemaakt van protocollen en checklisten voor de voorbereiding van de uitvoering van het bouw- en woonrijpmaken van het gebied. Bij de Appelaar zijn ook haalbaarheidsstudies verricht. Ook is een risicoanalyse uitgevoerd voor het grondwerk van de parkeergarage in 2001. De beslissing om het ontwikkelingsrisico bij ING Real Estate neer te leggen is eveneens ingegeven door een risicoafweging.

De aandacht voor potentiële interne risico's (onduidelijke structuur, verantwoordelijkheidsverdeling, gebrek aan procedures, onvoldoende samenwerking tussen afdelingen, belangenverstremgeling) is minder aanwezig. Wel is een interne studie uitgevoerd naar de vraag hoe projectmatig werken binnen de gemeente verbeterd kan worden. De resultaten van deze studie zijn vervat in een rapport "Samenwerken aan projecten – de kunst van projectmatig werken". Een groot deel van de aanbevelingen uit deze rapportage zijn inmiddels ingevoerd.

3.4 Beheerselementen rondom grote projecten

3.4.1 Organisatie van grote projecten

De sector Stedelijke Ontwikkeling is in 2002 gestart met het PMB. Een groot deel van de grote fysieke bouwprojecten binnen de gemeente Haarlem vallen binnen deze sector. De oprichting van het PMB biedt de mogelijkheid om projecten professioneel en gestructureerd op te pakken. De kennis en ervaring zit namelijk bij elkaar gebundeld in een afdeling. Binnen het PMB is een handboek opgesteld voor projectmatig werken. Dit handboek bevat handvatten om projecten uniform en beheersbaar te laten verlopen.

Zo zijn in het handboek diverse standaarddocumenten opgenomen die daarbij gehanteerd kunnen worden. Een verkorte versie van het handboek is vormgegeven in het 'proberum'. De daadwerkelijke werking van het handboek en 'proberum' hebben wij in dit onderzoek echter nog niet kunnen onderzoeken, omdat de onderzochte projecten reeds voor 2002 in uitvoering zijn gegaan. Alleen nieuwe projecten worden volgens de nieuw afgesproken werkwijze opgezet. In de praktijk is hier daarom nog niet heel veel van terug te zien, omdat het handboek en het proberum nog zeer recent zijn.

Binnen de gemeente worden ook grote projecten uitgevoerd zonder betrokkenheid van het PMB. Zo worden binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) ook diverse projecten uitgevoerd. Voorbeelden zijn de Toneelschuur, het Patronaat en de Stadsschouwburg. Het eerste grote project dat de sector MO heeft uitgevoerd betreft de nieuwbouw Toneelschuur. Ten tijde van dit project blijkt dat de ingeschakelde projectleider onvoldoende is gekwalificeerd voor het leiden van een groot project. De projectleider heeft vooral beleidservaring, geen projectmatige ervaring. Deze ontbrekende ervaring komt voornamelijk tijdens de realisatiefase naar voren. In de huidige situatie staan projecten binnen de sector MO onder leiding van een externe deskundige. Vanuit de sector MO bestaat de gedachte om in de toekomst gebruik te maken van de afdeling PMB voor de projectleiding.

Bij het instellen van het PMB is de rol van de projectleider versterkt. De projectleiders zijn integraal verantwoordelijk. Enkele jaren geleden had de projectleider minder bevoegdheid en fungeerde hij als een coördinator of secretaris van een project. Nu ligt er meer kracht bij de projectleider en is de mogelijkheid voor kostenbeheersing groter. Het is nu niet meer mogelijk dat kosten worden geboekt op een project zonder dat de projectleider hiervoor toestemming heeft gegeven. In het verleden kon het voorkomen dat een project uit budget liep door de hoge interne doorberekende kosten van andere afdelingen. De rol van de projectleider wordt extra versterkt doordat voor ieder project tegenwoordig een coördinerend wethouder wordt aangewezen. Eventuele knelpunten tussen afdelingen kunnen geëscaleerd worden naar de coördinerend wethouder, die vervolgens een beslissing kan nemen.

Daarnaast is een sterke projectleider van belang voor de externe beheersing. Een projectleider moet zorgdragen voor een goed tegenwicht en onderhandelingspositie ten aanzien van aannemers en architecten. Dit vergt ervaring en vaardigheid van een projectleider. Bij de nieuwbouw Toneelschuur is gebleken dat het gebrek aan ervaring bij de projectleider heeft geleid tot problemen in de onderhandelingen met de aannemer. Bij de sector MO is de rol en bevoegdheid van de projectleider echter ook verder verstevigd.

Aparte aandacht verdienen de situaties waarbij sprake is van publiek-private samenwerking. Bij publiek-private samenwerking moet ook goed acht geslagen worden op de taakafbakening binnen een PPS.

Bij de Appelaar is er sprake van ‘turn key’ (voor een vaste prijs gebruiksklaar) afspraken met ING Real Estate. In een dergelijke situatie moet voorkomen worden dat een gemeentelijke projectleider taken van de private partij overneemt en daarmee verantwoordelijkheden naar de gemeente haalt die voor rekening van de samenwerkingspartner komen. Daarnaast mag een gemeente aan zijn publiekrechtelijke handelen geen privaatrechtelijke voorwaarden verbinden. Het is van belang dat proces- en projectmanagers zich hiervan bewust zijn om onwettige situaties te voorkomen. De verschillende rollen van een gemeente (opdrachtgever, toezichthouder, afnemer en onderaannemer) kunnen ook leiden tot belangenverstrengeling, wat de uitvoering en voortgang van een project bemoeilijkt.

Een aandachtspunt uit het onderzoek betreft de archivering van documenten. Uit de drie onderzochte dossiers blijkt geen eenduidige, volledige en uniforme archivering. Door het ontbreken van eenduidigheid is de invulling van de dossiers afhankelijk van persoonlijk inzicht en discipline. Het gevolg is een verminderde toegankelijkheid van de projectdossiers. Tevens bleek tijdens het project van de Appelaar en de Toneelschuur de ondersteuning voor onder meer het dossierbeheer binnen deze projecten tijdelijk niet aanwezig te zijn. Hierdoor blijken deze dossiers niet altijd volledig te zijn.

3.4.2 Planning en begroting van werkzaamheden

Uitgaande van het Handboek projectmatig werken en het ‘proberum’ bevat elk project een duidelijk plan van aanpak, dat vervolgens omgezet wordt in een programma van eisen en een bestek. Hierdoor wordt een initiatief stapsgewijs omgezet in een concreet ontwerp met daarbij behorende kosten. De opzet van het ‘proberum’ is van “grof naar fijn”. De Appelaar heeft duidelijk gemaakt dat er gaandeweg het proces behoefte kan ontstaan aan belangrijke bijstellingen. Risicoanalyses en onderzoek naar kansen en bedreigingen leveren indicaties over de ruimte die voor de bijstelling wenselijk is. Procedures moeten hier ook ruimte voor bieden. Naarmate een project vordert worden plannings- en begrotingsplannen steeds duidelijker. In de voorbereidingsfase kan de projectbegroting nog niet tot in detail worden vastgesteld en moet rekening gehouden worden met zekere marges. Uit de interviews hebben wij begrepen dat in de voorbereidingsfase van projecten er wel regelmatig sprake is van een zeker ‘planningsoptimisme’. Bij de opstart van een project wordt sterk de nadruk gelegd op de mogelijke resultaten van een project en worden de mogelijke risico’s nog wel eens onderschat.

In het Handboek projectmatig werken is aangegeven op welke wijze een begroting moet worden opgebouwd en op welke wijze de budgetbewaking dient plaats te vinden. Op dit moment wordt er echter nog niet gewerkt volgens het aangegeven stramien.

Naast de begroting vormt de (tijds)planning een belangrijk element van projecten.

38/54

13 augustus 2004

PH/ssa/04-405

Binnen de gemeente wordt gebruik gemaakt van het planningssysteem Primavera, hetgeen een goed hulpmiddel is voor de beheersing van grote projecten. In het systeem zijn belangrijke stappen in een project voorgedefinieerd. De planning wordt vooral door het projectteam gehanteerd. In de informatievoorziening richting het College en de Raad wordt beperkt tot niet over concrete mijlpalen en voortgang gerapporteerd.

3.5 Verantwoording van werkzaamheden

Om de toezichtfunctie naar behoren uit te kunnen voeren, dient de Raad te beschikken over adequate verantwoordingsinformatie vanuit het gemeentelijk apparaat. Er zijn diverse middelen om verantwoording af te leggen. De voornaamste formele middelen binnen de gemeente Haarlem zijn de kredietrapportages (aanvragen/ afsluitingen) en de bestuursrapportages.

De Raad wordt per kwartaal door middel van bestuursrapportages geïnformeerd over de voortgang van projecten. Deze rapportages moeten in opzet voldoende informatie bieden. Echter, in de huidige situatie bevatten de rapportages nog onvoldoende informatie over de voortgang in tijd, geld, kwaliteit, risico's en onzekerheden. Gezien de complexiteit van de materie is het noodzakelijk dat dergelijke informatie optimaal toegankelijk wordt gemaakt voor de Raad. Wat betreft grondexploitaties is het in dit verband wenselijk een goed doordachte vaste indeling te hanteren met eenduidige begrippen. Eenmaal gewend aan de indeling en de begrippen worden dergelijke stukken voor alle leden van de Raad toegankelijk en kunnen overzichten die inzicht geven in de voortschrijdende cijfers en verschillenanalyses goed gevolgd en doorgrond worden. In de huidige (dummy) richtlijnen voor de inhoud van bestuursrapportages wordt echter geen aandacht besteed aan het onderwerp projecten. Het College laat de wijze waarop over de voortgang van projecten moet worden gerapporteerd over aan de verschillende sectoren.

Er bestaat onduidelijkheid over de gewenste informatievoorziening in het geval van budgetoverschrijdingen. Dit gaat vooral over de vraag *wanneer* wat moet worden gecommuniceerd richting de Raad. Vanuit het ambtelijk apparaat wordt eerst getracht inzicht te krijgen in de oorzaken van de overschrijding en wordt op basis daarvan mogelijke oplossingen geformuleerd. De Raad wil daarentegen vaak zo snel mogelijk inzicht in mogelijke overschrijdingen, zodat tijdig kan worden bijgestuurd.

Uit het onderzoek naar de drie projecten blijkt dat niet over elk project daadwerkelijk wordt gerapporteerd in de bestuursrapportages. Hierdoor ontbreekt tussentijdse informatievoorziening over projecten. Voor de projecten waar wel over wordt gerapporteerd ontbreekt het vaak nog aan voldoende specifieke informatie over de voortgang in tijd, geld, kwaliteit, risico's en onzekerheden.

3.6 Evaluatie

Uitgaande van de fasen van projectmatig werken uit het Handboek projectmatig werken en het 'proberum', bevat elk project een nazorgfase waarin de evaluatie van het project aan de orde komt. In het handboek ontbreekt echter een voorbeeld waarin de belangrijke elementen van een evaluatie aan bod komen. Hierdoor ontbreekt een concreet handvat voor de projectleiders.

In de praktijk zijn wij nog geen afsluitende evaluaties tegengekomen. Dit wordt deels veroorzaakt doordat twee van de drie onderzochte projecten in uitvoering zijn en de nazorgfase nog niet hebben bereikt. Naar aanleiding van de kredietoverschrijding is bij de Toneelschuur wel een evaluatie uitgevoerd naar de financiële beheersing. Deze evaluatie heeft geleid tot een nota aan het College van B&W over de versterking van de financiële control van grote projecten binnen de eigen sector.

De andere onderzochte projecten zijn nog in uitvoering. De tussentijds uitgevoerde evaluaties hebben betrekking op de afronding van een bepaald onderdeel van het project.

Zo heeft voor het Thorbeckekwartier een evaluatie van het bouwrijpmaken van fase 1 plaatsgevonden door de afdeling Civiel en Haven. Op verzoek van de projectleider PMB en voor de eigen afdeling Civiel en Haven is de afronding van de eerste fase geëvalueerd. Het evaluatierapport geeft een analyse van de verrichte activiteiten, afwijkingen en resultaten. Bij de Appelaar heeft een tussentijdse evaluatie, afgezien van een intern rapport uit 1992 over de aankoop van het Enschedéterrein, niet plaatsgevonden.

3.7 Conclusie

Er is op dit moment een verschil tussen hoe de voorbereiding van grote projecten in opzet is geregeld en de daadwerkelijke praktijk. Een aantal initiatieven ter verbetering van de werkwijze binnen de gemeente is nog vrij recent. Voorbeelden hiervan zijn het Handboek projectmatig werken en het 'proberum'. Voor de lopende (oude) projecten wordt nog niet altijd op deze manier gewerkt.

Een beoordeling van de huidige situatie leidt tot het volgende beeld:

Aspect	Normen	Bevinding	Oordeel
Beleid en doelstellingen	<ul style="list-style-type: none">▪ Aanwezigheid visie en strategie▪ Helderheid en concreetheid van de doelstellingen▪ Aansluiting beleid grote projecten en	<ul style="list-style-type: none">▪ Duidelijke en heldere kaders▪ Concrete projectdoelstellingen▪ Geen richtlijnen aanwezig over toewijzing van grote projecten aan PMB	+

40/54
 13 augustus 2004
 PH/ssa/04-405

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ projectdoelstellingen ▪ Helderheid en concreetheid kaders 		
Risicoanalyse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afgeleide van projectdoelstellingen ▪ Volledigheid ▪ Juistheid aannames ▪ Impact en waarschijnlijkheid ▪ Prioriteitsstelling 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afwegingen vinden veelal impliciet plaats. Expliciete risicoanalyse van interne en externe risico's vindt niet plaats. 	-
Beheersmaatregelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afgeleide van risicoanalyse en risico's ▪ Concreetheid ▪ Helderheid ▪ Haalbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Handboek en richtlijnen aanwezig, nog niet alle projecten werken volgens deze werkwijze ▪ Per project een coördinerend wethouder aangewezen ▪ Rol projectleider verstevigd ▪ Planning en budgetbewaking nog niet volgens de opzet in het Handboek projectmatig werken ▪ Bundeling van kennis en expertise binnen PMB ▪ Projectarchieven ontoegankelijk 	+/-
Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aansluiting op doelstellingen ▪ Aansluiting op risico's ▪ Betrouwbaarheid ▪ Gedetailleerdheid ▪ Tijdigheid 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Handboek projectmatig werken geeft duidelijke invulling aan hoe voortgangsrapportages er uit moeten zien. Hierbij is aandacht voor de voortgang in tijd, geld, kwaliteit, geld en informatie t.o.v. de norm. Op dit moment wordt nog niet volgens dit stramien gerapporteerd. ▪ Geen duidelijke afspraken over wat en hoe te rapporteren aan de Raad ▪ Rapportages bieden geen inzicht in de voortschrijdende grondexploitatie ▪ Bestuursrapportages geven geen inzicht in de financiële voortgang van projecten ten opzichte van de begroting ▪ Rapportages bieden geen duidelijk inzicht in aard van kredietoverschrijdingen (planwijzigingen, loon- en prijsspeilstijgingen, reële kostenoverschrijdingen) 	-
Evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanwezigheid 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluaties vinden niet 	+/-

41/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

	evaluatie ▪ Verwerking leerpunten in aanpak	structureel plaats	
Totaal			-

In de totaalbeoordeling zijn alle aspecten even zwaar gewogen. Wanneer de procedures en richtlijnen uit het Handboek projectmatig werken en het 'proberum' in de toekomst worden toegepast zou het bovenstaande beeld er op een aantal punten een stuk positiever uitzien. Alleen aan het onderdeel risicoanalyse wordt geen expliciete aandacht geschonken. Impliciet vinden er wel elementen van risicoanalyse plaats, zoals haalbaarheidsstudies en het doorlopen van de checklist 'Vergunningen en procedures'. Het gebrek aan een expliciete, structurele risicoanalyse kan echter leiden tot inefficiency bij de in te zetten beheersmaatregelen en de verantwoording. De beheersmaatregelen en de verantwoording dienen namelijk aan te sluiten op de belangrijkste risico's. Bovendien bestaat het gevaar dat bepaalde risico's over het hoofd worden gezien. Ook kunnen het College en de Raad in hun besluitvorming geen afweging maken van de risico's.

4. Eindconclusie en aanbevelingen

4.1 Conclusie

Is het huidige beleid voor de ontwikkeling van grote projecten zodanig geregeld dat er in de toekomst minder kans is op overschrijding van budgetten en termijnen?

Het beleid voor de ontwikkeling van grote projecten heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt, waardoor in de toekomst minder kans bestaat op overschrijdingen van budgetten en termijnen. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat veel van de nu in gang gezette initiatieven hun werking in de praktijk nog moeten bewijzen. Dan zal moeten blijken in hoeverre de nieuwe maatregelen de in paragraaf 2.6 genoemde problemen en oorzaken van overschrijdingen (gebrek aan inzicht in overschrijdingen en vertragingen, planwijzigingen, loon- en prijspeilstijgingen, gebrek aan maatschappelijk draagvlak, grondvervuiling, onvoldoende voorbereiding, rol van de projectleider, geen expliciete risicoanalyse) kunnen voorkomen.

Op organisatorisch vlak zijn er inmiddels belangrijke verbeteringen gerealiseerd. Zo scheidt het aanwijzen van een coördinerend wethouder per project duidelijkheid over het aanspreekpunt binnen het College. Daarnaast is het opzetten van een PMB een belangrijke stap geweest, doordat hiermee de kennis en expertise binnen de gemeente zoveel mogelijk gebundeld en geprofessionaliseerd wordt. Ook het versterken van de rol van de projectleider is een belangrijke verbetering geweest. De projectleider heeft nu de bevoegdheid medewerkers binnen andere afdelingen en sectoren aan te spreken op hun bijdragen aan het project. Verder draagt het rechtstreekse contact van de projectleider met de wethouder bij aan de positie van de projectleider. De aansturing van projecten door de projectleiders wordt hierdoor verbeterd.

Op het gebied van processen en procedures is binnen het PMB een aantal initiatieven opgezet ter verdere professionalisering van het managen van grote bouwprojecten. Er is bijvoorbeeld een handboek en een 'proberum' opgesteld ter ondersteuning van de projectleiders en de projectmedewerkers bij de uitvoering van hun werkzaamheden. De daadwerkelijke uitwerking hiervan in de praktijk moet nog blijken, de genoemde stukken zijn namelijk nog zeer recent. De genoemde oorzaak van onvoldoende voorbereiding kan hiermee deels opgevangen worden. Daarnaast kunnen andere genoemde oorzaken als gebrek aan maatschappelijk draagvlak en grondvervuiling wellicht eerder gesignaleerd worden.

De kans op budgetoverschrijdingen en vertragingen zal echter ook in de toekomst blijven bestaan. Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen.

De belangrijkste zijn:

- Invloed van de politiek-bestuurlijke context (planwijzigingen);
- Loon- en prijspeilstijgingen;
- Kwaliteit van projectleiders en projectmedewerkers;
- Ontbreken van expliciete, structurele risicoanalyses;
- Gebrekkig inzicht in de (kosten)ontwikkeling van projecten.
- Meerdere rollen binnen één project.

Invloed van de politiek/bestuurlijke context

De vertraging en budgetoverschrijdingen in het Appelaar-project worden voor een groot deel veroorzaakt door wijzigende uitgangspunten (planwijzigingen). Ook in de toekomst kan dit weer gebeuren. Wanneer de Raad of het College tijdens een project keuzes maakt waardoor de uitgangspunten van het project wijzigen (bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe inzichten of politieke ontwikkelingen), kan dit leiden tot vertragingen en/of budgetoverschrijdingen. Dit zijn dus geen overschrijdingen/vertragingen als gevolg van ondoelmatig werken, maar door wijzigende plannen waarvoor nieuw budget benodigd is. In de besluitvorming over (wijzigingen in) grote bouwprojecten zal het College dus duidelijk aan moeten geven wat de invloed is van de planwijzigingen op de kosten en de doorlooptijd van het project.

Loon- en prijspeilstijgingen

Overschrijdingen als gevolg van loon- en prijspeilstijgingen worden binnen het ambtelijk apparaat niet gezien als budgetoverschrijdingen, omdat deze via een aparte systematiek worden verwerkt. Loon- en prijspeilstijgingen hebben in de praktijk echter wel geleid tot kredietoverschrijdingen. Dit leidt bij de Raad tot verwarring, omdat ook in de informatievoorziening aan de Raad het onderscheid tussen budgetoverschrijdingen en overschrijdingen ten gevolgen van loon-en prijspeilstijgingen onvoldoende duidelijk wordt gemaakt.

Kwaliteit van projectleiders en projectmedewerkers

Het slagen van de voorbereiding en de uitvoering van grote projecten, conform de vooraf opgestelde richtlijnen, is voor een groot deel afhankelijk van de kwaliteit van projectleiders en projectmedewerkers. Onvoldoende kennis en ervaring c.q. een onvoldoende politiek-bestuurlijke antenne vergroten het risico op budgetoverschrijdingen en vertragingen. De Appelaar en de Toneelschuur zijn hier goede voorbeelden van. De bundeling van kennis en expertise in het PMB is een maatregel die dit risico deels afdekt.

Ontbreken van expliciete, structurele risicoanalyses

Om minder afhankelijk te zijn van de kennis en ervaring van projectleiders en projectmedewerkers is ook het uitvoeren van een expliciete en structurele risicoanalyse een goed middel om onverwachte tegenvallers te voorkomen.

Een dergelijke analyse vindt op dit moment niet plaats. Hierdoor bestaat het gevaar dat bepaalde risico's niet worden meegenomen in de projectaanpak of mogelijk worden onderschat. Genoemde oorzaken als gebrek aan maatschappelijk draagvlak, grondvervuiling, rol van de projectleider en onvoldoende voorbereiding kunnen hiermee mogelijk worden ondervangen ofwel eerder worden gesignaleerd. In het nieuwe handboek van het PMB wordt hier onvoldoende aandacht aan besteed.

Gebrekkig inzicht in de kostenontwikkeling van projecten

Zowel de interne informatievoorziening als de informatievoorziening aan de Raad is onvoldoende. Het ontbreekt aan een helder en duidelijk inzicht in de kostenontwikkeling van de projecten. Er wordt hoofdzakelijk gestuurd op kredieten. Bij grotere projecten, zoals de Appelaar, is er sprake van een veelheid aan kredieten, zodat het totaaloverzicht op de kosten en de financiering van het project niet aanwezig is. In de informatievoorziening van alle projecten ontbreekt het aan een overzicht van oorspronkelijk budget, wijzigingen als gevolg van planvorming, wijzigingen als gevolg van ondoelmatigheden (kostenoverschrijdingen) en wijzigingen als gevolg van vertragingen (loon- en prijspeilstijgingen, inflatie en rente). Door dit gebrekkige inzicht nemen ook de mogelijkheden voor een tijdige bijsturing door Raad of College af. Tevens ontstaat door het ontbreken van duidelijke overzichten en de veelheid aan kredietaanvragen voor grote projecten bij Raadsleden het gevoel dat bijna ieder project budgetoverschrijdingen kent.

Meerdere rollen binnen één project

Binnen grote projecten vervult de gemeente vaak meerdere rollen. Naast zijn publiekrechtelijke rol als toezichthouder is de gemeente ook nog vaak opdrachtgever, afnemer en onderaannemer. Met name de laatste rol als onderaannemer (voor bijvoorbeeld civiele werken of bodemsanering) laat zich vaak niet verenigen met een rol als toezichthouder. Deze belangenverstrengeling vergroot het risico van kostenoverschrijdingen en vertragingen, doordat de projectleider mogelijk wordt belemmerd in zijn handelen. Zijn rol in de aansturing van het project wordt hierdoor minder sterk.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van voorgaande conclusies wij tot de volgende aanbevelingen.

- **Aanpassen format plan van aanpak**
Het verdient aanbeveling de communicatie rond een project, gericht op het inventariseren en behouden van het maatschappelijk draagvlak en het wegnemen van weerstanden, expliciet op te nemen in de projectaanpak. Het project 'Thorbeckekwartier' heeft bewezen hoe belangrijk dit kan zijn voor de voortgang van een project.

Daarnaast dient het aspect maatschappelijk draagvlak expliciet meegenomen te worden in de besluitvorming door het College en de Raad. Ook dient het College bij planwijzigingen duidelijker aan te geven wat de gevolgen van de wijziging zijn voor de kosten en planning van een project. Dit zal de kwaliteit van de besluitvorming vergroten.

- **Bouwmanagement van alle fysieke projecten beleggen bij het PMB**
Het verdient aanbeveling om de projectleiding van alle grote bouwprojecten binnen de gemeente bij het PMB te beleggen. Op dit moment is dit nog niet altijd het geval. De kwaliteit van in te zetten projectleiders en de aansturing van de projecten is hiermee het best gewaarborgd.
- **Invoeren van een expliciete, structurele risicoanalyse**
Het verdient aanbeveling een expliciete, structurele risicoanalyse te integreren in de projectmanagementaanpak. Hierin dient aandacht te zijn voor interne en externe risico's. Op basis van een risicoraamwerk, waarin alle potentiële risico's voor iedere fase van een project zijn opgenomen, kan een volledig inzicht worden verkregen in de voor het project relevante risico's. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om grote projecten proactief te managen. Ook kunnen de geïdentificeerde risico's meegenomen worden als basis voor de informatievoorziening aan de Raad en de daarmee samenhangende besluitvorming.
- **Aanpassen en invoeren nieuw rapportageformat voor projecten**
Om het gebrekkige inzicht in de kostenontwikkeling te verbeteren dient voor de informatievoorziening aan de Raad een format ontwikkeld te worden voor de wijze waarop periodiek over projecten moet worden gerapporteerd. In dit format dient de volgende informatie te worden opgenomen:

Inhoud/kwaliteit

- Inhoudelijk; stand van zaken, knelpunten/issues.

Financiën

- Budget/begroting;
- Planmatige aanpassingen;
- Overschrijdingen;
- Loon- en prijspeilaanpassingen;
- Prognose/risico's.

Voortgang

- Planning;
- Vertragingen/risico's.

46/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

Een vergelijkbaar format is ook opgenomen in het Handboek projectmatig werken. Dit format biedt de Raad het gewenste inzicht en biedt voldoende handvatten om tijdig bij te kunnen sturen.

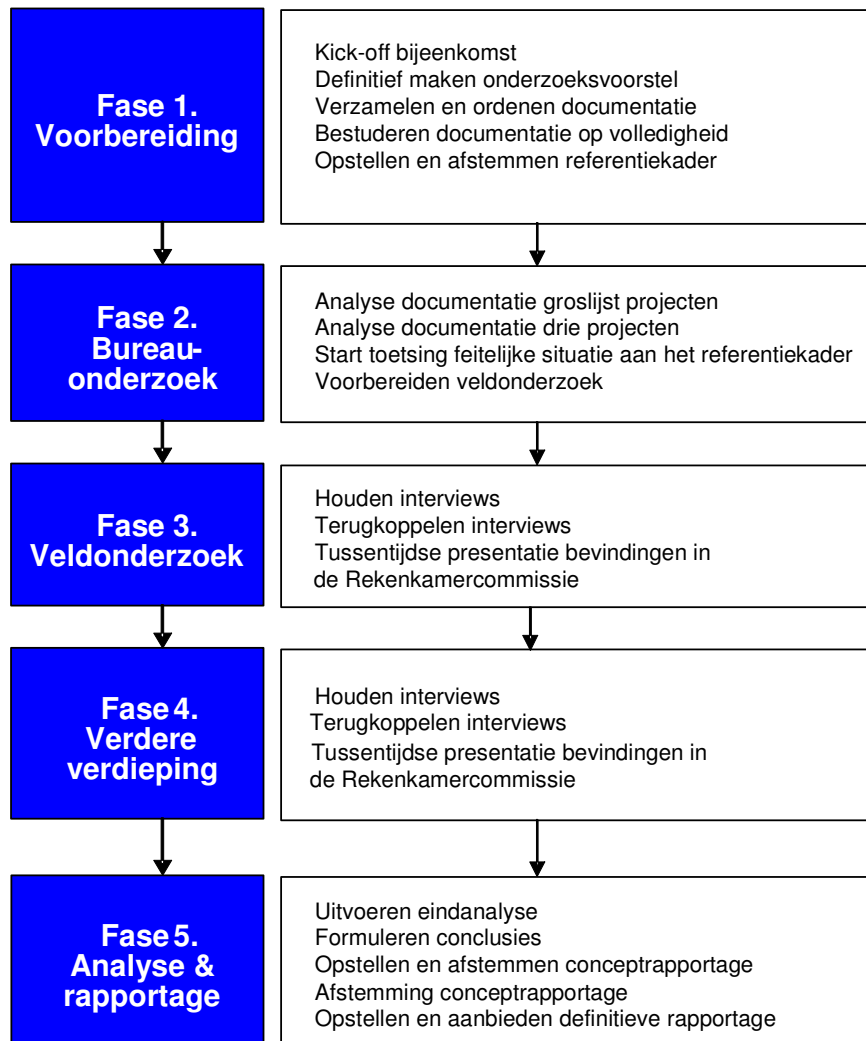
- **Opstellen richtlijn voor mogelijke rol-combinaties**
Het verdient aanbeveling een interne richtlijn op te stellen waarin duidelijk is vastgelegd welke (combinatie van) rollen binnen een project acceptabel zijn.
- **Evaluatie kwaliteit uitvoering werkzaamheden PMB**
Op dit moment zijn veel initiatieven binnen het PMB nog zeer recent. Er valt dus nog niet zoveel te zeggen over de effecten van deze initiatieven. Het verdient aanbeveling over één à anderhalf jaar een evaluatie te laten uitvoeren naar de kwaliteit van de werkzaamheden van het PMB en het effect van de onlangs genomen maatregelen.

47/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

Bijlage I: Lijst grote projecten (d.d. 23-01-2004)

Amsterdamsevaart ventweg reconstructie	Nieuwe Energie
Appelaar	Noordstrook
Badmintonpad	Oostpoort (Zuiderpolder Noord)
Binnenstad, reconstructies	Peltenburg
Boerhaavelaan/Overspaarne (Doktershof)	Pr. Bernhardlaan/DSK
Charivariusstraat/Du Perronstraat	Raaks
DBC, Poort van Noord	Ripperda
Delftwijk middengebied	Schoolnaer
Delftwijk paraplu	Schoterburcht
Deli	Schoteroogbrug (oeververbinding)
Deo	Slachthuisbuurt
Droste	Spaarноog/Damaststraat
EKP	Spoorzone
European	Spoorzone Oost
Europawijk zuid	Stadion Zuiderpolder
Geel-Wit	Stadsdeelhart
Ikea	Tesselschadestraat
Kleverparkweg, reconstructie	Thorbeckekwartier
Mariastichting	Triangel
Meerwijk-Centrum	Trionk
Monacopad	Van Goghstraat / P.Mondriaanstraat
	Wonen boven winkels Spaarnwouderstr.
	Zuidtangent binnenstad

Bijlage II: Projectaanpak



Bijlage III: Gehanteerde documenten

Algemene documenten

- Handboek projectmatig werken
- Proberum
- Checklist projecten
- Meerjarenprogramma stedelijke vernieuwing
- Investeringsplan 2002-2007
- Richtlijnen bestuursrapportage 2003-3 plus bijlagen
- Tijdsplanning projecten PMB in vierde kwartaal 2003
- Maraplijst vierde kwartaal 2003
- Overzicht van 44 projecten

Appelaar

- Rapport Enschedécomplex “verslag van bevindingen” 1992
- Artikelen Haarlems Dagblad
- Intentieovereenkomst 1992 en 1998
- Haalbaarheidsstudie 1993 en 1999
- Samenwerkingsovereenkomst 1994 en 2000
- Realisatieovereenkomst 1994 en 2001
- Saneringsconvenant 1995
- Verschillende kredietstaten grondexploitatie
- Diverse Voortgangs- en kredietrapportages De Appelaar
- Diverse bestuursrapportages
- Samenvatting stand van zaken De Appelaar tbv behandeling in besloten commissies SO/CMC
- Brief RO d.d. 11 juli 2001 prijsafspraken garage
- Onderzoeksrapport bodemvervuiling november 2002
- Rapportage resultaten studie naar alternatieve invulling Appelaar maart 1996

B&W nota's

- B&W-nota Onderzoek hotel Appelaar (reg. nr. EZ/1999/9)
- B&W-nota Intrekking bestemmingsplan "De Appelaar" (reg. nr. ROS/1999/3112)
- B&W-nota Masterplan ver- en nieuwbouw Concertgebouw (reg. nr. CZ/1999/347)
- B&W-nota Voortgangsrapportage De Appelaar 01-10-1999 (reg. nr. ROS/1999/3311)

50/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

- B&W-nota Bodemverontreiniging vml. terrein Joh. Enschedé, deelgebied Noord te Haarlem (reg. nr. MIL/1999/1734)
- B&W-nota Plan van aanpak selectie hotelier voor locatie Damstraat zuid (reg. nr. EZ/2000/27)
- B&W-nota Afsluiten Samenwerkingsovereenkomst de Appelaar (reg. nr. ROS/2000/373)
- B&W-nota Bestemmingsplan De Appelaar 2000 (afronding wett. vooroverleg) (reg. nr. ROS/2000/1011)
- B&W-nota Vernieuwbouwplan Concertgebouw (reg. nr. CULTUUR/2000/285)
- B&W-nota Vaststelling bestemmingsplan de Appelaar 2000 (reg. nr. ROS/2000/2374)
- B&W-nota Aanbieding saneringsplan Concertgebouw aan bevoegd gezag Wbb. (reg. nr. MIL/2000/2988)
- B&W-nota Intentie-overeenkomst Hotel Appelaar (reg. nr. GB/2001/272)
- B&W-nota Aanbestedingsprotocol De Appelaar (reg. nr. ROS/2001/831)
- B&W-nota Kredietaanvragen bodemonderzoek en -sanering voormalig terrein Joh. Enschedé (Klokhuisplein 5) en Concertgebouw (Klokhuisplein 1) (reg. nr. MIL/2001/1313)
- B&W-nota Onder- en bovengrondse sloop de Appelaar, kredietaanvragen en machtiging (reg. nr. GB/2001/492)
- B&W-nota Realisatie-overeenkomst herziene planopzet Appelaar (reg. nr. SOD/2001/8)
- B&W-nota Integraal overzicht stichtingskosten Concertgebouw, Stadsschouwburg, Patronaat (reg. nr. CULTUUR/2001/370)

Raadsstukken

- Raadsstuk 1987 inzake aankoop Enschedécomplex (reg. nr. 1987/222)
- Raadsstuk 1991 inzake ontwikkeling Enschedécentrum (reg. nr. 1991/288)
- Raadsstuk 1992 inzake gerechtelijke procedure tegen Joh. Enschedé (reg. nr. 1992/279)
- Initiatiefvoorstel Raad 22 september 1999 inzake raadsverslagen aankoop/bodemvervuiling
- Raadsstuk 1993 inzake herontwikkeling Enschedéterrein (reg. nr. 1993/230)
- Raadsstuk 1994 inzake herontwikkeling Appelaar zonder schouwburg (reg. nr. 1994/142)
- Raadsstuk 1995 inzake herontwikkeling Appelaar VO schouwburg/parkeergarage (reg. nr. 1995/148)
- Raadsstuk inzake accordering saneringsconvenant (reg. nr. 1995/147)
- Raadsstuk 1996 inzake resultaten studie-overeenkomst (reg. nr. 1996/255)
- Raadsstuk 1997 inzake kredietverlening plankosten project Appelaar (reg. nr. 1997/131)

51/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

- Raadsstuk Haalbaarheidsstudie herziene planopzet De Appelaar (reg. nr. 381/1999)
- Raadsstuk Voorstel inzake Masterplan Vernieuwbouw Concertgebouw (reg. nr. 282/1999)
- Raadsstuk Intrekking bestemmingsplan De Appelaar (reg. nr. 330/1999)
- Raadsstuk Samenwerkingsovereenkomst herziene planopzet de Appelaar (reg. nr. 381/1999)
- Raadsstuk Bodemverontreiniging vml. terrein Joh. Enschedé, deelgebied Noord te Haarlem (reg. nr. 3/2000)
- Raadsstuk Goedkeuring Definitief Ontwerp Parkeergarage De Appelaar (reg. nr. 241/2000)
- Raadsstuk Definitief Ontwerp Vernieuwbouw Concertgebouw (reg. nr. 263/2000)
- Raadsstuk Vaststelling bestemmingsplan "de Appelaar 2000" (reg. nr. 321/2000)
- Raadsstuk Intentie-overeenkomst Hotel Appelaar (reg. nr. 79/2001)
- Raadsstuk Kredietaanvraag onder- en bovengrondse sloop de Appelaar (reg. nr. 111/2001)
- Raadsstuk Kredietaanvraag bodemonderzoek en -sanering voormalig terrein Joh. Enschedé (Klokhuisplein 5) en Concertgebouw (Klokhuisplein 1) (reg. nr. 110/2001)
- Raadsstuk Realisatieovereenkomst herziene planopzet de Appelaar (reg. nr. 114/2001)
- Raadsstuk Aanvullende kredietverlening vernieuwbouw Concertgebouw (reg. nr. 260/2003)
- Raadsstuk Aanvullende kredietaanvraag sanering De Appelaar (reg. nr. 274/2003)
- Raadsstuk Aanvullende kredietaanvraag onder- en bovengrondse sloop De Appelaar (reg. nr. 275/2003)

Toneelschuur

- Haalbaarheidsstudie Toneelschuur Noordelijk deel Enschedéterrein
- Projectopdracht nieuwbouw Toneelschuur
- Kostenanalyse Meccanoo over concept Definitief Ontwerp
- Brieven over meer- en minderwerk van Meccanoo
- Brieven van projectbureau cultuur over meer- en minderwerk en vertraging
- Brieven van aannemer de Nijs over meer- en minderwerk
- Notitie projectleider over overschrijding bouwkosten Toneelschuur
- Staat van overboekingen krediet 1998-2003
- Overzicht kosten nieuwbouw Toneelschuur uit februari 2004
- Managementrapportage 2001-2003
- Bestuursrapportages 2001-2003

B&W nota's

- Nota voor B&W: Startnotitie nieuwbouw Toneelschuur (reg. nr. C2 97/247)
- Nota voor B&W: Advies financiële werkgroep op startnotitie nieuwbouw Toneelschuur (reg. nr. 97/888)
- Nota voor B&W: Afsluiten definitiefase (reg. nr. CZ1999/206)
- Nota voor B&W: Voorstel realisatiekrediet (reg. nr. Cultuur 2000/310)
- Nota voor B&W: Tussenrapportage over stand van zaken en aanbesteding (reg. nr. C/2000/151)
- Nota voor B&W: Tussenrapportage krediet nieuwbouw Toneelschuur (reg. nr. SFI/2003/2)
- Nota voor B&W: Eindafrekening kredietrapportage
- Nota voor B&W: Versterking financiële control grote projecten MO (reg. nr. SFI/2003/52)

Raadsstukken

- Raadsstuk over Herontwikkeling Enschedéterrein (reg. nr. 94/61)
- Raadsstuk over Projectopdracht en aanvraag aanloopkrediet (reg. nr. 98/13)
- Raadsstuk over Aanbesteding en investeringskrediet (reg. nr. 00/310)
- Raadsstuk over sloop gedeelte vm. Enschedécomplex (Appelaar-Noord) ten behoeve van nieuwbouw Toneelschuur en uitbreiding hofje De Bakenesserkamer (reg. nr. 00/916)
- Raadsstuk over de eindafrekening krediet nieuwbouw Toneelschuur (reg. nr. 03/713)

Thorbeckekwartier

- Concept convenant tussen de gemeente en Woningstichting 't Sant.
- Concept projectopdracht 'Herstructurering Harmenjanswijk'
- Plan van aanpak voor het Thorbeckekwartier
- Concept realisatie-overeenkomsten
- Memo's over aanloopkrediet Thorbeckekwartier
- Kostenraming bouw- en woonrijpmaken Thorbeckebuurt
- Thorbeckekwartier: bouw- en woonrijpmaken: urenraming 2003
- Evaluatie engineeringswerkzaamheden bouwrijpmaken Thorbeckekwartier van fase 1
- Evaluatie bestek 876: bouwrijpmaken Thorbeckekwartier fase 1
- Overzicht gemaakte kosten woonrijpmaken fase 1
- Verslagen stuurgroep nieuwbouw
- Nieuwsbrief van maart 2001
- Planningen uit Primavera

53/54
13 augustus 2004
PH/ssa/04-405

- Managementrapportages 2001-2002
- Bestuursrapportages 2000-2003

B&W nota's

- Nota voor B&W: Voorbereidingsbesluit Drosteterrein (reg. nr. ROS 99/229)
- Nota voor B&W: Voorontwerp bestemmingsplan (reg. nr. SO/ros 2000/1035)
- Nota voor B&W: Vaststelling bestemmingsplan (reg. nr. ROS/2002/1763)
- Nota voor B&W: Aanloopkrediet (reg. nr. WON/2001/1330)

Raadsstukken

- Raadsstuk: Aanloopkrediet + herstructurering Thorbeckekwartier (reg. nr. 01/1330)
- Raadsstuk: Vaststelling bestemmingsplan Droste/Thorbeckekwartier (reg. nr. 02/1763)

Bijlage IV: Geïnterviewde personen

Algemeen

- D. Bijlsma - Hoofd Project Management Bureau
- S. van Egmond - Medewerker planning & control PMB
- B. Vogel - Senior adviseur concernfinanciën
- W. Sleddering - Gemeentesecretaris

Appelaar

- P. Marselje - (Voormalig) Wethouder
- B. Roelofs - Projectleider
- N. Schrama - Technisch projectleider
- J. Haverkort - (Voormalig) Wethouder
- P. Schouten - (Voormalig) Wethouder
- J. Visser - Wethouder
- J. de Porto - (Voormalig) Projectleider

Toneelschuur

- C. Molenaar - Hoofd Stafafdeling Financiën en Control Sector MO
- R. Grondel - Wethouder

Thorbeckekwartier

- J. Slootjes - Projectleider Thorbeckekwartier
- M. van Beek - Medewerker ingenieursbureau afdeling Civiel en Haven
- A. Rietdijk - Wethouder
- J. Haverkort - (Voormalig) Wethouder