



Haarlem

Rekenkamercommissie



Grote Projecten: stand van zaken

Quick scan naar opvolging aanbevelingen RKC-onderzoek Grote Projecten

Grote Projecten: stand van zaken
Quick scan naar opvolging aanbevelingen RKC-onderzoek Grote Projecten

Rekenkamercommissie Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
Telefoon: 023-5113129
E-mail: mvos@haarlem.nl

April 2007

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	5
2	De aanbevelingen van en bij het rapport uit 2004	7
2.1	Toetsing aanbevelingen Deloitte	7
2.2	Toetsing aanvullende aanbevelingen Rekenkamercommissie	9
2.3	Relatie aanbevelingen onderzoek - geconstateerde problemen	10
3	Conclusie en aandachtspunten	13

1 Inleiding

De Rekenkamercommissie (RKC) heeft in 2004 een evaluatieonderzoek laten verrichten naar grote (fysieke) projecten in Haarlem. Dit heeft geresulteerd in het rapport getiteld 'Onderzoek grote projecten gemeente Haarlem' d.d. 13 augustus 2004, waarin door de onderzoekers een zestal aanbevelingen wordt gedaan om de kans op vertragingen en budgetoverschrijdingen bij de uitvoering van grote projecten in de toekomst te verkleinen. In een begeleidend schrijven heeft de RKC zelf nog enkele aanvullende opmerkingen ten aanzien van de onderzoeksbevindingen en de aanbevelingen gedaan. Dit heeft geresulteerd in een viertal additionele aanbevelingen. In de raadsvergadering van 13 oktober 2004 heeft de raad de aanbevelingen overgenomen en is het college opgedragen deze uit te voeren. Bij de behandeling van het rapport worden twee moties aangenomen: motie 4 (waarin wordt gesteld dat duidelijkheid moet worden verschaft over de plaats en de rol van het projectmanagementbureau in de gemeentelijke organisatie) en motie 5 (waarin wordt gesteld dat in februari 2005 en in juli 2005 schriftelijk moet worden gerapporteerd over de stand van zaken bij de uitvoering van de aanbevelingen de uitvoering van de aanbevelingen).

Nu er ruim twee jaar verstreken is sinds de raadsbehandeling van het rapport vindt de RKC het tijd om te beoordelen of de aanbevelingen zijn opgevolgd en of ze in de praktijk tot verbetering leiden. Om hierop antwoord te krijgen is ervoor gekozen een korte casestudie te laten uitvoeren naar een fysiek project. De keuze is daarbij gevallen op het project Meerwijk-Centrum. De vraagstelling voor het onderzoek luidde:

Voer een casestudie uit naar het project Meerwijk-Centrum en kijk daarbij of de in het rapport 'Onderzoek grote projecten gemeente Haarlem' genoemde aanbevelingen en de door de Rekenkamercommissie geformuleerde aanvullende aanbevelingen zijn opgevolgd en of in het project Meerwijk-Centrum vertragingen en/of overschrijdingen zijn opgetreden die hadden kunnen worden voorkomen.'

Het onderzoek, dat is uitgevoerd door Hakan Çelik van de firma Deloitte, was kort en beperkt qua doelstelling. In een beperkt tijdsbestek is een dossierstudie naar het project uitgevoerd en is een aantal gesprekken met betrokken ambtenaren gevoerd. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de Brede School in het Meerjaren Perspectief Grondexploitatie weliswaar onderdeel uitmaakt van het project Meerwijk-Centrum, maar dat zowel opdrachtgever als -nemer verschilt. Hierdoor kunnen Meerwijk-Centrum en de Brede School Meerwijk-Centrum (hierna: Brede School) feitelijk als twee afzonderlijke projecten worden beschouwd. In overleg met de onderzoeker besloten ook de Brede School bij het onderzoek te betrekken.

In deze rapportage wordt aan de hand van de aanbevelingen uit het rapport 'Onderzoek grote projecten gemeente Haarlem' en de aanvullende aanbevelingen van de RKC de projecten Meerwijk-Centrum en Brede School langsgelopen. Daarna zal worden ingegaan op de vraag of vertragingen en/of overschrijdingen hadden kunnen worden voorkomen. De rapportage wordt afgesloten met een aantal conclusies.

2 De aanbevelingen van en bij het rapport uit 2004

2.1 TOETSING AANBEVELINGEN DELOITTE

Aanbeveling 1:

Het format voor het plan van aanpak van de grote projecten moet worden aangepast door expliciet bij de communicatie en de besluitvorming aandacht te geven aan het maatschappelijk draagvlak en eventuele weerstanden. Ook de gevolgen van planwijzigingen voor de kosten en planning van projecten moeten worden geëxpliciteerd.

- De aanbeveling heeft geleid tot het stuk *Richtlijnen Fysieke Projecten* dat in 2005 door B&W is vastgesteld en in 2006 nogmaals in een geactualiseerde versie. Richtlijnen en formats voor projecten worden vanuit het management van de afdeling Projectmanagement (hierna: PM) richting projectmanagers gecommuniceerd. Het hoofd van de afdeling PM geeft aan dat alle projectmanagers bekend zijn met deze richtlijnen en ermee werken. De projectmanager Meerwijk-Centrum bevestigt dit. Bij Meerwijk-Centrum worden per projectfase de overlegvormen benoemd. In de beginfase van het project (2000) is aandacht geweest voor participatie en draagvlak onder meer door het betrekken van de wijkraad en andere belanghebbenden bij het opstellen van het concept bestemmingsplan. Dit werd verder vormgegeven door regelmatig de voortgang te bespreken in de wijkraadsvergadering, door aandacht voor het project in de wijkraadkrant en door het organiseren van excursies voor de wijkraad en informatieavonden. Ook is destijds aangegeven dat er een participatie/communicatienota zou worden opgesteld. In 2001 is specifiek in de besluitvormingsstukken aangegeven dat uit de inspraakronde punten naar voren zijn gekomen die niet genegeerd konden worden en meegenomen moesten worden in het verdere traject. Naarmate het project meer in de uitvoeringsfase kwam, nam de participatiegraad af. Ten tijde van onze quick scan is er een klankbordgroep actief die op onregelmatige momenten bijeen komt. Opvallend is dat er tot nu toe vrijwel geen bezwaarschriften zijn binnengekomen bij de gemeente (alleen op deellocaties Hartekampgroep en Nieuw Unicum).
De afgelopen jaren lijken zich geen grote planwijzigingen te hebben voorgedaan. Uit de dossierstukken tot 2002 blijkt dat bij planwijzigingen wel een kredietaanvraag wordt gedaan, maar is onduidelijk welk effect de planwijzigingen hebben op het oorspronkelijke financiële kader. Ook bleven eventuele gevolgen van planwijzigingen voor de planning onduidelijk. Bij de planning wordt met name aandacht besteed aan de activiteiten die de daaropvolgende periode zullen plaatsvinden.
- De projectmanager Brede School geeft aan pas sinds begin 2006 dit project van de afdeling Vastgoed te hebben overgenomen. Op dat moment was het project al in de uitvoeringsfase. Hij kan niet beoordelen hoe in de fasen daarvoor is gewerkt door het ontbreken van een goed projectdossier.
- Het hoofd PM geeft aan dat er richtlijnen zijn met betrekking tot het format. Onderdeel daarvan is dat in stukken die naar het college gaan altijd een financiële paragraaf aanwezig is.

Aanbeveling 2:

Het bouwmanagement van alle fysieke projecten moet worden ondergebracht bij het Projectmanagementbureau ter waarborging van de kwaliteit van de projectleiders en de aansturing van de projecten.

- Het projectmanagement van Meerwijk-Centrum is bij de oprichting van de afdeling PM in 2002 overgegaan naar die afdeling.
- Het projectmanagement van de Brede School is begin 2006 overgegaan naar PM. Tot dat moment viel dit project onder de afdeling Vastgoed. Het hoofd PM zegt vanaf 2002 te hebben aangegeven dat het project Brede School in betere afstemming met Meerwijk-Centrum moet

worden ontwikkeld. De vraag om het project naar PM te doen is pas rondom de verwerking van de adviezen uit het rapport van de vastgoedenquête naar voren gekomen. Overigens is hierbij geen sprake van verplichte winkelnering bij PM; er kan voor gekozen worden een extern bureau hiervoor in te schakelen. Tot op heden is dit niet voorgekomen.

- Aangegeven wordt dat het hier alleen grote projecten betreft. Het is niet altijd even duidelijk wanneer sprake is van een groot project. Het college bepaalt of bij een project sprake is van een groot project. Belangrijk criterium hierbij is of het project als complex wordt gezien. Daarbij speelt dat bij de Brede School sprake was van een lopend project waarbij wellicht deze afweging van het college niet heeft plaatsgevonden.

Aanbeveling 3:

In het projectmanagement dient een expliciete, structurele risicoanalyse te worden opgenomen, die moet worden meegenomen als basis voor de informatievoorziening aan de Raad en de daarmee samenhangende besluitvorming.

- Voor alle projecten bij het PM wordt sinds 2006 een risicoanalyse uitgevoerd. Opzet en routing van die analyse is vastgelegd in een implementatieplan dat eind 2005 in het MT van de sector Stedelijke Ontwikkeling is vastgesteld. Voor sommige projecten is inmiddels een risicoanalyse uitgevoerd; voor een aantal moet die nog plaatsvinden. Voor Meerwijk-Centrum wordt op dit moment een analyse uitgevoerd; voor de Brede School heeft dit eind 2006 plaatsgevonden. De risicoanalyses zijn zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. Afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt, kan de nadruk op het kwantitatieve dan wel kwalitatieve vlak liggen. Onderdeel van de risicoanalyse is het benoemen van beheersmaatregelen.
- De projectmanager Meerwijk-Centrum is via interne briefings op de hoogte van deze werkwijze. De projectmanager Brede School is een externe projectmanager en heeft bovengenoemde briefings niet bijgewoond. Beide projectmanagers hebben conform het implementatieplan de uitkomsten van de risicoanalyses aangereikt aan hun opdrachtgever. Niet duidelijk is of de uitkomsten ook bij het college en/of de gemeenteraad terecht zijn gekomen.
- Het hoofd PM geeft aan dat in principe na elke fase een risicoanalyse wordt uitgevoerd, maar dat hiervan afhankelijk van het project kan worden afgeweken. Een belangrijk moment in het project is het moment van contractering: dan wordt altijd een risicoanalyse uitgevoerd.
- Risicoanalyses gaan in zijn geheel naar de ambtelijk opdrachtgever en de bestuurlijk opdrachtgever. De samenvatting met de belangrijkste conclusies gaan naar het bestuur en de gemeenteraad. Daarbij worden geen details over de beheersmaatregelen meegegeven.

Aanbeveling 4:

Er moet een nieuw rapportageformat komen voor projecten ten behoeve van de informatievoorziening aan de Raad, waarin wordt ingegaan op inhoud/kwaliteit, financiën en voortgang van de grote projecten. In het raadsvoorstel is een aanbevolen format opgenomen.

- Over dit format is volgens het hoofd van de afdeling PM bij de behandeling van de aanbevelingen veel te doen geweest. De raad zou hebben aangegeven niet een periodieke rapportage over alle projecten te wensen, maar bij elk gevraagd besluit informatie te willen hebben. In 2005 is een format ontwikkeld dat gebruikt is bij alle besluitvormingsstukken van grote projecten. In de loop van 2006 is de redactie van de raadsstukken zodanig gewijzigd dat de gegevens die in het format zijn opgenomen impliciet in de stukken zijn verwerkt. Er is vanaf dat moment afgezien van het specifiek gebruik van het format; volgens het hoofd PM speelde hierbij het feit een rol dat de gegevens van het separate format door de raad niet werden herkend als uitvloeisel van de bedoelde aanbeveling.

- Richtlijnen en formats voor projecten worden vanuit het management van PM richting projectmanagers gecommuniceerd. De projectmanager Meerwijk-Centrum is niet bekend met het in de aanbeveling bedoelde format en kan niet beoordelen of hiervan gebruik is gemaakt.
- De projectmanager Brede School geeft aan dat over dit project nog niet is gerapporteerd.

Aanbeveling 5:

Er moet een interne richtlijn worden opgesteld voor de mogelijke rol-combinaties binnen een project.

- Deze aanbeveling is niet op het niveau van de casestudie te beoordelen.
- Wel kan opgemerkt worden dat bij Meerwijk-Centrum zowel opdrachtgeverschap als opdrachtnemerschap bij PM lag. Dit is sinds het 2e kwartaal van 2006 aangepast: het opdrachtgeverschap ligt nu bij de afdeling Beleid van de sector SO. Bij de Brede School is de opdrachtgever de afdeling Vastgoed (SO) en de opdrachtnemer PM.
- Het hoofd PM geeft aan dat er inmiddels vrijwel een volledige scheiding is tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Enkel bij een paar projecten die lastig over te dragen zijn of die bijna afgerond zijn is dit niet gebeurd.

Aanbeveling 6:

De kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden door het Projectmanagementbureau moeten één à anderhalf jaar na de rapportage (dwz eind 2005 – medio 2006) worden geëvalueerd.

- Dit is niet gebeurd. Er vinden wel interne projectevaluaties bij PM plaats, zowel tussentijdse als na afronding van een project. De uitkomsten hiervan worden bilateraal gecommuniceerd bij specifieke problemen binnen projecten.

2.2 TOETSING AANVULLENDE AANBEVELINGEN REKENKAMERCOMMISSIE

Aanbeveling 1:

Geef inzicht in de meerjarige kostenontwikkeling van projecten en breng daartoe met prioriteit de financiële basisinformatie op orde.

- Binnen People Soft/One World heeft de afdeling PM ter uitvoering van deze aanbeveling een projectadministratie ontwikkeld waarin stapsgewijze verplichtingen, uitgaven, grondexploitatie en prognoses zijn ingevoerd. Dit systeem draait niet volledig omdat vaak andere sectoren (MO, SB) bij de projecten betrokken zijn en het financieel systeem in de praktijk in sectoren gescheiden opereert. Hiervoor is gedeeltelijk een oplossing gevonden: er is een aantal pilots waarin wel door de sectoren heen gezamenlijk met de projectadministratie wordt gewerkt. Meerwijk-Centrum is een van die pilots. Vanaf 2008 zou dit probleem moeten worden opgelost door de centralisatie van de administratie. Opgemerkt wordt dat het zeker vanaf dat moment zaak is dat iedereen die op een project mag boeken ook met het systeem kan omgaan.
- Bij Meerwijk-Centrum geeft de projectmanager aan dat dit niet op orde was bij het overnemen van het project. Haar eerste actie was het geven van een opdracht aan de planeconoom om de financiën te actualiseren. Capaciteitsproblemen lijken de oorzaak voor de achterstand. Door actualisering bleek de grondexploitatie in 2005 een negatief saldo te hebben. De projectmanager geeft aan dat er een nieuwe grondexploitatie voor Meerwijk-Centrum is gemaakt (zonder Aziëweg) die door de raad is geaccordeerd. In die grondexploitatie is het tekort vermeld. Als verklaring voor het tekort wordt een aantal redenen aangedragen. In de ramingen is een verkeerd percentage voor Voorbereiding, Toezicht en Uitvoering opgenomen en financiële afspraken uit contracten waren niet doorvertaald naar de grondexploitatie. Inmiddels is de financiële basisadministratie bij Meerwijk-Centrum op orde.

- De projectmanager Brede School geeft aan dat dit niet op orde was bij het overnemen van het project. Ook ontbrak een planeconoom voor het project. Hij geeft aan dit inmiddels grotendeels op orde te hebben. Hij schat in dat dit voor circa 90% gelukt is. De ontbrekende 10% wijt hij aan de afhankelijkheid van de aanlevering van gegevens van andere afdelingen (Vastgoed/SO, Onderwijs en Welzijn/MO, sector Stadsbeheer). Hij slaagt er tot nu toe niet in om de ontbrekende gegevens te krijgen. Een probleem hierbij is een verschil van mening tussen Stedelijk Beheer en Vastgoed/SO over het feit of het dak van de school openbaar gebied is of privé terrein. De projectmanager Brede School geeft aan dat het met de ontwikkelaar gesloten contract voor de woningen vanuit gemeentelijk oogpunt slecht uitpakt. Alle risico's liggen bij de gemeente waardoor de ontwikkelaar feitelijk alleen als aannemer fungeert. Tegenvallende verkoop van de woningen zorgt ervoor dat de gemeente nu met de neus op deze risico's wordt gedrukt.

Aanbeveling 2:

Werk de wijze van externe rapportage over claims nader uit en leg dit aan de Raad voor.

- Deze aanbeveling kan in het kader van deze quick scan niet worden beoordeeld.

Aanbeveling 3:

Breng de archivering van de projecten, waar nodig, op orde en verstrek eenduidige richtlijnen voor archivering aan de projectleiders/medewerkers. Controleer de volledigheid van de dossiers periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks).

- De projectmanager Meerwijk-Centrum geeft aan dat het dossier vanaf het moment dat ze het onder haar hoede kreeg (maart 2004) volledig op orde is. Zij geeft aan dat van de periode daarvoor alle essentiële informatie ook in het dossier aanwezig is. De projectsecretaris is verantwoordelijk voor de archivering.
- De projectmanager Brede School geeft aan dat het dossier onvolledig is. Door een gebrekkige dossieroverdracht is hij niet in staat geweest om de periode voor 2006 goed in beeld te brengen; dit is voor hem een black box. Vanaf 2006 heeft hij met behulp van de ontwikkelaar (Hevo) van de school en de woningen een nieuw dossier opgebouwd.
- Het hoofd PM geeft aan dat de archivering is uitbesteed aan de afdeling Facilitaire Zaken. Wat betreft de controle op de volledigheid van de dossiers geeft hij aan dat dit alleen kan worden gedaan door mensen die het project kennen. Daarbij komt de vraag op of de controle op volledigheid dan zoveel nut heeft. Naast de projectdossiers worden alle geregistreerde documenten, zowel inkomend als uitgaand, door facilitaire zaken gescand en digitaal opgeslagen.

Aanbeveling 4:

Betrek in de evaluatie van de werkzaamheden van het Projectmanagementbureau ook de positie binnen de gemeentelijke organisatie.

- Deze aanbeveling kan in het kader van deze quick scan niet worden beoordeeld.

2.3 RELATIE AANBEVELINGEN ONDERZOEK - GECONSTATEERDE PROBLEMEN

Of opgetreden vertragingen en/of overschrijdingen hadden kunnen worden voorkomen door de aanbevelingen (nauwgezetter) op te volgen is niet eenvoudig vast te stellen. Dit heeft vooral te maken met de beschikbaarheid van informatie van het moment waarop keuzes zijn gemaakt. Wel zijn er enkele constatering te doen die overwegend betrekking hebben op de periode voor 2004.

Wat betreft Meerwijk-Centrum kan gesteld worden dat het hanteren van het correcte percentage voor voorbereiding, toezicht en uitvoering een betere initiële kostenraming had opgeleverd met een bijbehorend hoger budget, waardoor dit geen overschrijding zou zijn geworden. Eveneens valt uit de besluitvormingsstukken op dat in 2001 melding wordt gedaan van een mogelijke bijdrage in de onrendabele top op gebouwd parkeren terwijl onduidelijk blijft of in de grondexploitatie rekening was gehouden met een bijdrage van de gemeente hierin. Uit latere stukken blijkt dat de gemeente voor € 2,7 miljoen hierin bijdraagt. Wat betreft de Brede School kan opgemerkt worden dat het contract met ontwikkelaar Hevo dusdanig was dat de grootste risico's bij de gemeente zijn gebleven. Dit manifesteert zich momenteel door het tegenvallende tempo van de verkoop van de woningen.

3 Conclusie en aandachtspunten

De hierboven beschreven bevindingen zijn het gevolg van een kort onderzoek met als doel de vraag te beantwoorden of de aanbevelingen van het onderzoek Grote Projecten worden opgevolgd. De resultaten laten zien dat dit in redelijke mate gebeurt. Op basis van de bevindingen van deze quick scan acht de RKC daarom verder onderzoek op dit moment niet nodig.

Vanwege de beperkte schaal van het onderzoek kunnen er geen grote, algemeen geldende nieuwe conclusies worden getrokken. Wel is de RKC een aantal zaken opgevallen die we onder de aandacht willen brengen:

- De evaluatie van de kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden door de afdeling PM heeft niet plaatsgevonden.
- Er blijkt in de praktijk onduidelijkheid te bestaan over wanneer sprake is van grote bouwprojecten; een eenduidige definitie lijkt te ontbreken. Hierdoor kon het gebeuren dat het project Brede School pas in 2006 bij PM werd ondergebracht. Ook de RKC is hierover in het onderzoeksrapport uit 2004 onvoldoende expliciet geweest. In het rapport wordt volstaan met een verwijzing naar de lijst van PM waarop de dan lopende grote projecten staan vermeld, maar een definitie ontbreekt. Het verdient aanbeveling een eenduidige definitie te formuleren.
- In het rapport wordt aanbevolen het bouwmanagement van alle grote bouwprojecten bij PM onder te brengen, maar in het bijbehorende raadsstuk ontbreekt de toevoeging 'grote'. Het verdient aanbeveling uitspraak te doen over de vraag of ook de projectleiding van kleinere projecten bij PM dienen te worden ondergebracht. Het feit dat de basisinformatie van het project Brede School bij de overdracht van Vastgoed naar PM niet op orde was, onderstreept deze gedachte.
- Er is relatief laat begonnen met het structureel uitvoeren van risico-analyses. Daarnaast is de indruk ontstaan dat het onduidelijk is wat voor een soort informatie risico-analyses dienen te bevatten. Volgens de RKC zou uitgangspunt voor een dergelijke analyse moeten zijn dat ze raadsleden inzichtelijk maken welke risico's projecten met zich meebrengen en welke financiële consequenties aan die risico's zijn verbonden. De RKC acht het zinvol om de omvang van de rapportage beperkt te houden onder de voorwaarde dat gedetailleerde informatie ten alle tijden te raadplegen is door raadsleden.
- De gang van zaken rond het afschaffen van het rapportageformat is in het kader van deze quick scan niet tot de bodem uitgezocht. De RKC heeft de indruk dat het zinvol kan zijn als de commissie Ontwikkeling samen met het college van B&W de gemaakte afspraken goed op een rijtje zet.
- Uit de casestudie blijkt dat alle risico's van de bouw van de woningen in het project Meerwijk-Centrum bij de gemeente liggen. De beslissing daarover is in 2002 genomen, en de risico's manifesteren zich nu door de moeizame verkoop van de woningen. Dit onderstreept hoe belangrijk het is om risico's in kaart te brengen en expliciet te communiceren zoals aanbevolen in het onderzoek uit 2004. Daarnaast lijkt de vraag gerechtvaardigd of het dragen van dit soort risico's door de gemeente sowieso wenselijk is.
- De scheiding opdrachtgever-opdrachtnemer is in het project Meerwijk-Centrum laat doorgevoerd.
- De constatering dat het financiële systeem PeopleSoft/OneWorld in de praktijk naar sectoren gescheiden functioneert, bevestigt eerdere bevindingen van de RKC op dit terrein en benadrukt het belang erop toe te zien dat dit probleem door de centralisatie van de gemeentelijke financiële administratie daadwerkelijk wordt opgelost.