

Raadsstuk 72/2008
B&W datum 25 maart 2008
Sector/Afd CS/cc
Reg.nr(s) 2007/31378

Onderwerp **Realiseringspercentage investeringen 2007**

Aan de Raad der gemeente Haarlem

Inleiding

Aanleiding voor dit raadsstuk zijn de amendementen inzake de 2^e bestuursrapportage. In de raad van 13 december 2007 heeft het college in dit kader toegezegd te komen met een overzicht van de investeringen die niet volgens planning zijn verlopen.

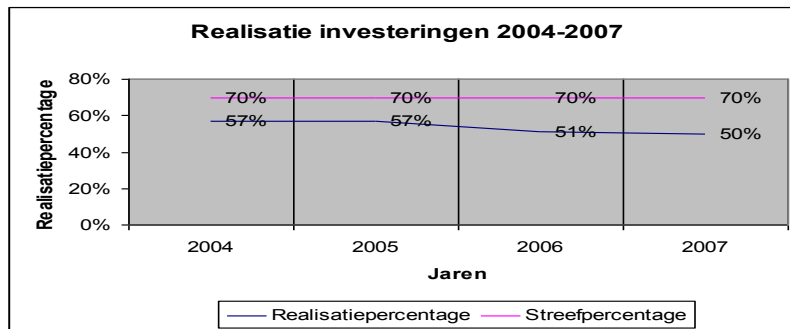
Het Investeringsplan 2007-2012 is bij de Kadernota 2006 vastgesteld en verwerkt in de Begroting 2007 en de Meerjarenraming. Aangezien geplande investeringen geconfronteerd kunnen worden met allerlei variabelen, wordt concernbreed een streefpercentage van 70% aangehouden. Volgens de laatste prognoses is dit percentage in 2007 op 50% blijven steken. Met investeringen wordt overigens bedoeld investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte¹ met een maatschappelijk nut en dus niet de investeringen bedrijfsvoering.

Om dit percentage goed te kunnen beoordelen is onderzocht hoe hoog het realiseringspercentage was tussen 2004-2007 (paragraaf 2). Vervolgens zal kort worden ingegaan op de oorzaken van het achterblijven van de investeringen, wordt een korte eindconclusie gemaakt (paragrafen 3. worden maatregelen voorgesteld die getroffen worden om processen beter te controleren (en monitoren). Doel daarvan is om het streefpercentage (weer) op 70% te brengen.

Realisatie investeringen 2004-2007

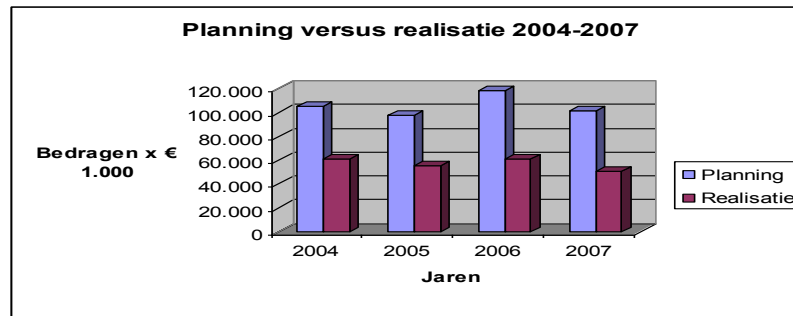
In 2004 en in 2005 bedroeg het totale realiseringspercentage van de investeringen 57%. In 2006 is het realiseringspercentage gedaald naar 51% en de realisatieprognose 2007 is 50%. In Figuur 1 is de totale planning en realisatie per jaar weergegeven. Het enorme verschil tussen de planning en realisatie valt meteen op.

¹ Zie ook rapport Rekenkamercommissie d.d. 1 juli 2005 inzake Achterstallig Onderhoud



Figuur 1 Realisatie 2004-2007

Elk jaar zijn er voornemens om beter en realistischer te plannen en toch blijkt het niet te lukken. De jaren 2004-2007 vertonen op dat gebied veel overeenkomsten met elkaar.

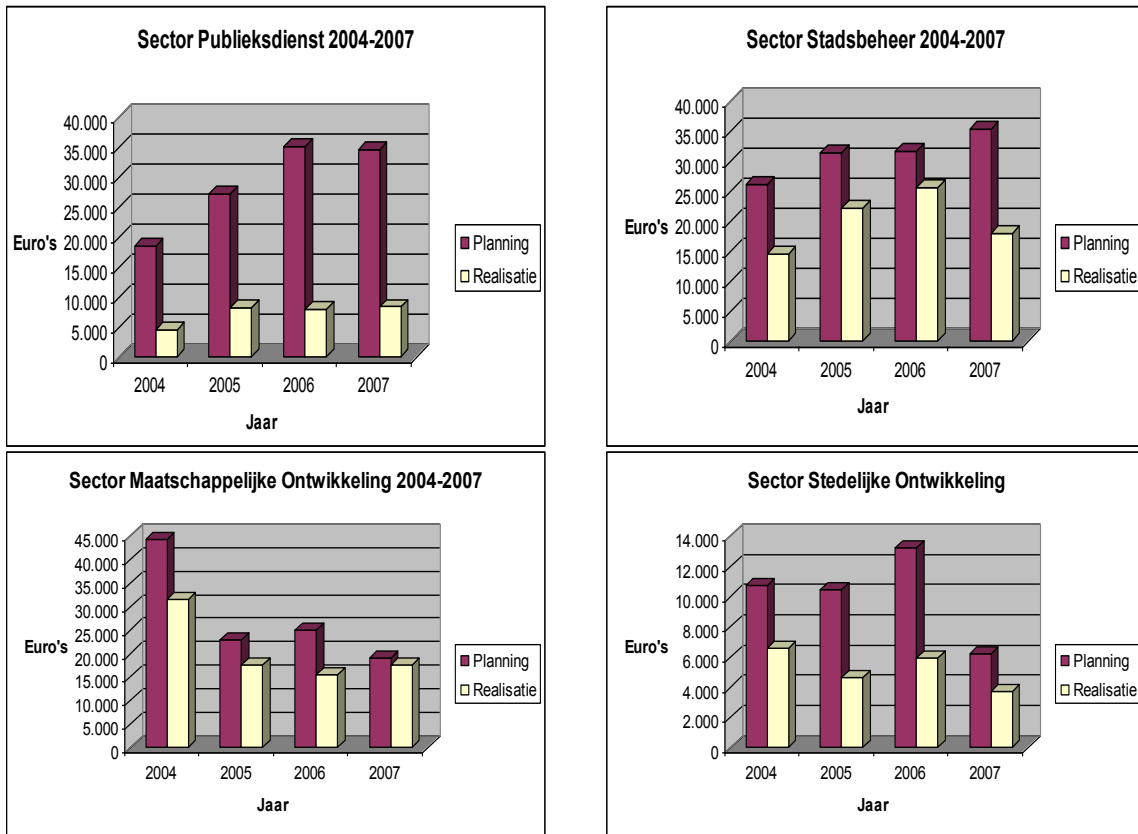


Figuur 2: Planning versus realisatie 2004-2007(absolute getallen)

Realisatie per sector

In Figuur 3 zijn de realisatiepercentages van de investeringen per sector weergegeven (prognose eind 2007). De meeste investeringen worden uitgevoerd door de sectoren Publieksdienst, Stadsbeheer, Maatschappelijke Ontwikkeling en Stedelijke Ontwikkeling.

Van ongeveer 30% van alle gemeentelijke investeringen is de sector Publieksdienst opdrachtgever. De sector Stadsbeheer is dat eveneens voor ongeveer 30%. Hierna volgt sector Maatschappelijke Ontwikkeling met 25% en sector Stedelijke Ontwikkeling met 10% van de totale gemeentelijke investeringen.



Figuur 3: Realiseringspercentages (werkelijke bedragen x 1.000)

Uit de grafieken valt af te leiden dat de sector Publieksdienst al geruime tijd aanzienlijk achterblijft (2007: 7 mio van 34 mio). Hierbij speelt echter een rol dat deze sector voornamelijk investeringen met een forse omvang heeft, waardoor het stagneren van enkele projecten direct grote invloed heeft op het realiseringspercentage.

Ook is af te leiden dat de sector Stadsbeheer een flinke terugval heeft doorgemaakt (17 mio van 34 mio), terwijl de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Stedelijke Ontwikkeling procentueel redelijk tot goed hebben gepresteerd.

Bij de verdere uitwerking is dan ook met name gekeken naar de sectoren Publieksdienst en Stadsbeheer.

Oorzaken achterblijven investeringen

Er zijn meerdere oorzaken aan te wijzen voor het achterblijven van de investeringen. Daarbij is onderscheid te maken tussen *interne oorzaken*, zoals

organisatorische problemen, en *externe oorzaken*, zoals problemen met derden (bijvoorbeeld deelnemers, aannemers of andere belanghebbenden).

Hieronder zijn kort alle belangrijke gevallen opgesomd bij de sectoren Publieksdienst en Stadsbeheer. Tevens worden daarbij de voornaamste oorzaken (intern/extern) weergegeven.

Publieksdienst

Met name het realiseringspercentage van de Publieksdienst heeft gedrukt op het totale percentage. Overigens dient opgemerkt te worden dat het Project Managementbureau de opdrachtnemers zijn inzake de realisatie van de parkeergarages. Hieronder zijn de 4 belangrijkste investeringen genoemd, die hieraan hebben bijgedragen (99% van het totaal).

Appelaargarage

In het Investeringsplan was voor de Appelaargarage in 2007 nog € 813.000,- geraamd, waarvan slechts 4% is gerealiseerd. Doordat het geraamde bedrag naar alle waarschijnlijkheid niet nodig blijkt te zijn, kan vastgesteld worden dat door interne oorzaak de raming te hoog is gebleken. Dit had overigens eerder bijgesteld kunnen worden. Nu zal dit alsnog worden gedaan.

Cronjégarage

Op 8 januari 2004 is door de Raad een investering van € 20,8 mio euro geraamd, te dekken uit € 1.134.000 MSV, € 12.225.000 fonds parkeren en € 7,4 mio uit de verkoop van parkeerplaatsen. Het bedrag van € 1.134.000 ten laste van het MSV was al eerder ter beschikking gesteld maar in 2004 opnieuw opgenomen in de kredietaanvraag om de totale stichtingskosten inzichtelijk te maken. In het Investeringsplan 2007-2012 is voor het jaar 2007 een investering van € 9,4 mio geraamd ten laste van het parkeerbonds. Van dit bedrag is in 2007 slechts € 2,6 mio gerealiseerd. In de bestuursrapportage 2007/2 werd gerekend met een realisatie van € 0,7 mio. Hierdoor zal het realiseringspercentage voor dit project 28% worden in plaats van de eerder gemelde 8%.

Het grote verschil tussen geraamde en werkelijke uitgaven wordt veroorzaakt door het feit dat de raming in het investeringsplan 2007-2012 onjuist is geweest. De verkoopopbrengst van projectontwikkelaars aan het particuliere deel van de garage is ten onrechte niet geraamd als dekking. Hierdoor lijkt het alsof er nog € 9 mio geïnvesteerd zou moeten worden. De garage is inmiddels deels in gebruik genomen en binnenkort ontvangt het bestuur een financiële rapportage projectafsluiting. Deze zal aanzienlijk gunstiger uitvallen dan de oorspronkelijk begrote € 20,8 miljoen. Ook hier kan vastgesteld worden dat bovenstaande een interne oorzaak heeft. Door een optimale projectadministratie zou een en ander veel inzichtelijker zijn.

Raaks

Op 24 april 2007 is door de raad een bedrag van € 31,4 mio euro geraamd, volledig te dekken uit de toekomstige exploitatie van de Raaksgarage. Daarvoor was al een raming voor de voorbereiding van € 1.134.000 beschikbaar gesteld en een

voorschot van € 8.000.000 ten laste van de toekomstige exploitatie van het parkeren en van het parkeerfonds. Bij elkaar komt de totale raming op € 40,5 mio. In het Investeringsplan 2007-2012 is voor het jaar 2007 een investering van € 22,5 mio geraamd. Van dit bedrag zal in 2007 slechts € 14 miljoen gerealiseerd worden. In de bestuursrapportage 2007/2 werd gerekend met een realisatie van € 7,2 mio. Hierdoor zal het realiseringspercentage voor dit project 62% worden in plaats van de eerder gemelde 32%. Het verschil tussen geraamde en werkelijke uitgaven wordt veroorzaakt door het feit dat de betalingen en de uitvoering achterlopen ten opzichte van de raming in het investeringsplan 2007-2012. Bij het opstellen van het Investeringsplan 2007-2012 zijn de uitgaven geraamd op basis van de informatie van medio 2006. Door de complexiteit van het uitwerken van technische zaken is vertraging ontstaan in de opdrachtverstrekking en derhalve ook in de betalingen. De uitvoering van het project ligt enigszins achter op de oorspronkelijke planning. Getracht wordt de geplande oplevering alsnog te halen. Door de verhoging van de tarieven is de onrendabele top overigens verder afgenomen.

Vervangen Parkeerautomaten

Door allerlei interne problemen is het vervangen van de Parkeerautomaten in 2007 grotendeels uitgesteld naar 2008. Hierdoor is slechts een realiseringspercentage behaald van 7% van de geraamde € 1,3 mio. In 2008 zal naar alle waarschijnlijkheid de vervanging wel plaatsvinden. Ook in dit kader had er sneller gehandeld kunnen worden indien er meer duidelijkheid was over de voortgang van dit proces.

Conclusie Publieksdienst

In de bestuursrapportage 2007/2 werd uitgegaan van een realiseringspercentage voor de afdeling Publieksdienst van 24%. Op basis van de huidige informatie is dit percentage gestegen naar 49% (zie onderstaande Tabel 1).

Omschrijving investering	Raming IP 2007-2012 (bedragen *€ 1.000)		Prognose realisatie (bedragen * € 1.000)		Realisatie percentage
Nieuwbouw garage Appelaar	€	813	€	31	4%
Nieuwbouw Raaksgarage	€	22.500	€	14.000	62%
Nieuwbouw Ripperdaggarage	€	9.427	€	2.600	28%
Vervanging Parkeerautomaten	€	1.297	€	85	7%
Overigen PD	€	695	€	352	51%
totaal PD	€	34.732	€	17.068	49%

Tabel 1: Feitelijk realiseringspercentage

Stadsbeheer

Bij de sector Stadsbeheer is in 2007 sprake geweest van een terugval in het realiseringspercentage. De oorzaken liggen zowel op intern als extern vlak. De voornaamste oorzaken zijn:

Interne oorzaken

- a. Realistisch plannen conform bezetting
- b. Complexiteit integraal werken
- c. Gunstige aanbestedingsresultaten

Externe oorzaken

- d. Juridische procedures
- e. Rol derden

Hieronder worden de oorzaken nader uitgewerkt en voorzien van de relevante voorbeelden. Ook hier geldt dat met de voorbeelden de terugval voor 99% is verklaard.

Ad a. Realistisch plannen conform bezetting

De afgelopen periode is het totale investeringsbedrag toegenomen. Dit heeft voor problemen gezorgd in de verwerking van investeringen en de kwaliteit van de begeleiding, omdat onder meer door de vacaturestop een onderbezetting ontstond. Dit heeft geleid tot een verschraling van de expertise en een rem op de uitvoering. Als voorbeeld kan hier worden genoemd de aanpak van het achterstallig onderhoud, het Ingenieursbureau en het Project Management Bureau². Met name het laatste jaar heeft dat voor problemen gezorgd bij de realisering. Bovendien kan vastgesteld worden dat er niet realistisch is gepland. Mogelijk komt dit mede door de wil en noodzaak om het achterstallig onderhoud in de stad in te lopen. In paragraaf 4, maatregel a worden maatregelen getroffen om het gepland inlopen van het achterstallig onderhoud ook daadwerkelijk in 2013 te kunnen realiseren. Een projectmatige aanpak is daarbij van groot belang. Het jaar 2008 zal waarschijnlijk nog een overgangsjaar zijn.

Het is evenwel lastig om dit aspect cijfermatig te onderbouwen. Periodiek zal echter vanaf 2008 al kritisch worden gekeken naar de planning (en wordt de controle vergroot).

Ad b. Complexiteit van integraal werken.

De centrale brugbediening op afstand heeft een aanzienlijke vertraging opgelopen door de complexiteit van het project. Van de geraamde investering van ruim € 1.000.000,- is 0% gerealiseerd. Dit komt voornamelijk doordat de opdrachtgever geruime tijd een interne discussie heeft gevoerd met het Ingenieursbureau over de vraag of automatische brugbediening mogelijk was. Inmiddels heeft een extern deskundige vastgesteld dat dit wel mogelijk is. Achteraf gezien was het beter geweest indien deze interne discussie eerder naar een hoger niveau was opgeschaald. In 2008 zal dit project wel worden uitgevoerd.

Projecten hebben vaak gevolgen voor andere projecten. Een goed voorbeeld is de vertraging van het project Riolerings Kinderhuissingel. Van het begrootte bedrag van € 1.000.000,- is 0% uitgegeven. De voornaamste oorzaak van deze vertraging is gelegen in het feit dat er problemen zijn ontstaan met de aannemer inzake het naastgelegen project kadeherstel. Ook heeft dit gevolgen gehad voor de realisering van de Kinderhuissingelbrug.

Ook komt het voor dat bepaalde zaken niet tijdig genoeg zijn meegenomen in het project. Zo is bij de bouw van Gymnastieklokaal Coornhert niet meegewogen dat

² Gebaseerd op de 1^e bevindingen van Oranjewoud in het kader van een extern onderzoek (zie verder punt a. van de maatregelen).

een artikel 19 WRO procedure gevoerd diende te worden. Hierdoor is een achterstand ontstaan van € 110.000 op een investering van € 230.000,-, omgerekend is hier het realiseringspercentage 47% geweest.

c. Gunstige aanbestedingsresultaten

Een laag realiseringspercentage is niet in alle gevallen negatief. Het komt namelijk ook voor dat werken goedkoper zijn uitgevoerd. Hierdoor lijken de investeringen tegen te vallen, maar dat is niet altijd terecht. Voorbeelden zijn de werkzaamheden aan de Leidsevaart (voordeel € 1.300.000) en de Prinsenbrug (€ 190.000). Omgerekend scheelt dit 1,5% op het realiseringspercentage van Stadsbeheer.

Ad d. Juridische procedures.

Inzake het kadeherstel aan de Kinderhuissingel is op een te laat moment vastgesteld dat de aannemer niet werkte conform de opdracht. Nadat dit is vastgesteld is er vervolgens een juridische discussie ontstaan en is een gerechtelijke procedure gestart. Dit heeft ernstige gevolgen gehad voor de voortgang van dit project (realiseringspercentage geschat op 25%), alsmede voor de uitvoering van alle nabijgelegen projecten (zie onder ad. b).

Ad e. Rol derden

Voor de aanleg van de Schoterbrug is € 1.700.000 uitgegeven van de geraamde € 5.000.000,-. Vooraf was niet in te schatten dat zoveel “problemen” tegelijk zouden optreden, zoals het verschil van inzichten met het HJC, juridische procedures en het niet doorgaan van de Jachthaven Schoteroog. Hierdoor is dit lage realiseringspercentage verklaarbaar.

Voor de OPH-projecten openbare ruimte geldt een sterke afhankelijkheid van de woningbouwproductie. Deze blijft erg achter € 300.000 van € 3.000.000,-. Omgerekend is dit een realiseringspercentage van slechts 10%. De oorzaak is een te optimistische planning. Voorbeelden zijn de Roemer Visscherstraat, Oostenrijk-Zwitserlandlaan e.o., Romestraat. Spaarndamseweg etc.

Een aantal investeringen wordt uit de BDU (= Brede Doeluitkering) gedekt. GSB III (= Grote Stedenbeleid) kent drie brede doeluitkeringen: voor fysiek, economie en de trits sociaal, integratie en veiligheid. Per brede doeluitkering spreken stad en Rijk af welke resultaten de stad wil bereiken. Binnen het kader van de BDU kan een stad het geld in de periode van 2005-2009 vrij besteden.

Vertragingen (van BDU investeringen) door diverse oorzaken hebben tot gevolg dat niet alle bovenstaande investeringen in 2009 gerealiseerd kunnen worden. Hierdoor zal de realisatie van deze investeringen naar 2010 en misschien zelfs naar 2011 verschuiven. Gezien het feit dat de huidige BDU-regeling tot en met 2009 loopt, zouden vertragingen in de realisatie kunnen leiden tot risico's voor de Gemeente Haarlem. Daarom heeft het college opdracht gegeven de projecten (met BDU-gelden) eventueel te herschikken om een tijdige realisering mogelijk te maken. Kortom: bij het treffen van maatregelen zal aan dit aspect prioriteit worden gegeven.

Conclusie Stadsbeheer

In de bestuursrapportage 2007/2 werd uitgegaan van een realisatiepercentage voor de afdeling Stadsbeheer van 50%, inmiddels kan vastgesteld worden dat dit percentage ongeveer 1,0% hoger is.

Conclusie en maatregelen

Het realiseringspercentage is al langere tijd lager is dan 70% 2007 is daarin geen bijzonder jaar. Met name de onvoldoende voortgangscontrole, onvoldoende strategie bij complexe zaken en de beperkte mogelijkheden van uitvoering zijn hiervan de oorzaak. Aangezien dit voornamelijk interne oorzaken zijn, kunnen en zullen ze worden opgelost.

Ook dient beseft te worden dat er bij bepaalde projecten een vertekend beeld ontstaan is van het werkelijke realisatiepercentage. Hierdoor stijgt het realiseringspercentage met ongeveer 9%. Het daadwerkelijke realiseringspercentage van de gemeente in 2007 is daardoor ongeveer 59%.

Dit neemt echter niet weg dat er problemen zijn, die met een aantal specifieke maatregelen in de interne organisatie weggenomen moet worden. Bij de te nemen maatregelen zal ook specifiek worden gekeken naar de onderlinge samenwerking tussen de verschillende hoofdafdelingen.

De volgende maatregelen worden getroffen:

a. Aanpak onderuitputting

De extra onderuitputting op de kapitaallasten in 2008 zal in een aparte voorziening worden ondergebracht. De extra onderuitputting is het gevolg van het lagere realiseringspercentage in 2007 (zie ook blz. 55 Bestuursrapportage 2007/2). Hierbij dient opgemerkt te worden dat in 2008 de investeringen voor groot onderhoud nog niet worden gehaald.

Daarnaast is het mogelijk om jaarlijks oplopend deel van de personele kosten op investeringen m.i.v. 2008 te dekken uit de begroting. Daardoor worden deze personele lasten niet geactiveerd, en leidt dit tot lagere kapitaallasten na realisatie van de investering. Zie voor een financieel overzicht bijgaande tabel. Hiermee wordt voldaan aan de wens van de raad om personele lasten minder te activeren op investeringen.

Jaar	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Beginstand 1-1	€ -	€ 3.147.000	€ 2.242.000	€ 1.587.000	€ 995.000	€ 466.000
Bij:						
Uit achterstand investeringen 2007 (onderuitputting kapitaallasten)	€ 3.000.000					
Eénmalig uit 2008 (onderuitputting kapitaallasten)	€ 1.300.000					
uit extra onderhoudsbudget	€ 347.000	€ 532.000	€ 719.000	€ 719.000	€ 719.000	€ 719.000
lagere investeringslasten (niet meer afschrijven op pers kosten)	€	€ 63.000	€ 126.000	€ 189.000	€ 252.000	€ 315.000
Af:						
Kosten (tijdelijk) personeel	€ 1.500.000-	€ 1.500.000-	€ 1.500.000-	€ 1.500.000-	€ 1.500.000-	€ 1.500.000-
Eindstand 31-12	€ 3.147.000	€ 2.242.000	€ 1.587.000	€ 995.000	€ 466.000	€ -

Nog nader wordt onderzocht of bovengenoemde ingezet dient te worden door de inhuur van extra personeel of uitbesteding van activiteiten. Dit om binnen de gestelde termijn de achterstanden in het achterstallig onderhoud weg te kunnen werken. De verwachting is dat het zwaartepunt van de uitgaven zullen liggen in de jaren 2010 en 2013. Indien structureel benodigde formatie nodig blijkt, wordt dit na 2013 weer aangepast op basis van de op dat moment beschikbare informatie over de wegvallende taken op het gebied van het achterstallig onderhoud.

b. Scheiding Opdrachtnemer en Opdrachtgever

Er wordt gewerkt aan het realiseren van een goede scheiding (gemeentebreed) tussen Opdrachtnemer en Opdrachtgever.

c. Eén centrale projectenadministratie

Er zal eind maart 2008 één centrale projectenadministratie in werking gezet zijn, zodat onderlinge verrekeningen worden gestopt en projectleiders up-to-date projectinformatie kunnen inzien.

d. Verbeteren van de inrichting van het Investeringsplan, te weten:

- Opnemen van de kapitaallasten cumulatief ten behoeve van de volledigheid bij de bestuurlijke afweging.
- Uitbreiden van projectgegevens: ten behoeve van de tussentijdse rapportages over de projecten is het basisbestand met de naam van projectleider, hoofdafdeling/afdeling/bureau en zogenaamde *smylies* uitgebreid. *Smylies* zijn pictogrammen per onderwerp geld, tijd, doel en voortgang aangeven hoe het met het project staat. Rapporteren aan het bestuur door middel van *smylies* is een manier om in één oogopslag de belangrijkste informatie over het project te presenteren.
- Meer aandacht voor de verdeling van investeringsramingen over de jaren heen. Dit ter voorkoming van de tegenreactie om bewust “te veel” middelen te claimen. Bijvoorbeeld kan in bepaalde gevallen sneller de voorbereiding worden opgestart dan gepland.
- Uitbreiden van financieringsgegevens. In het nieuwe basisbestand wordt onderscheid gemaakt in dekking van een investering en dekking van de kapitaallasten. Er zal daarnaast de soort dekking worden bijgehouden.
- Breder inzetten van het basisbestand van het investeringsplan 2008-2013. Bijvoorbeeld zal het basisbestand voor wat investeringen betreft ten behoeve van de berap gebruikt worden en zal het bestand als basis voor de invoer in het financiële systeem van de kapitaallasten dienen.
- Verbetering van de presentatie: onder andere logisch groeperen en totaliseren van de investeringen.

e. Extra aandacht BDU-gelden

Er zal extra aandacht worden besteed aan de BDU gelden, inclusief risicoanalyse.

f. Verbeteren projectcontrol

Tot slot is per 1 januari 2008 een functionaris benoemd binnen de Concernstaf die speciaal is belast met het verbeteren van 'projectcontrol'.

g. Monitoren

Aanvullend monitoren is nodig om projecten tijdig bij te kunnen sturen. Het college zal de voortgang van dit proces expliciet opnemen in de 1^e en 2^e berap, alsmede de begroting en jaarrekening. Om dit te kunnen doen wordt afgesproken dat de opdrachtgevers en projectleiders maandelijks aan de directie (en pfh) moeten rapporteren, waardoor de ontwikkelingen beter worden gevolgd.

Besluitpunten Raad

Wij stellen de raad voor:

1. neemt kennis van het interne onderzoek inzake het lage realiseringspercentage;
2. gaat akkoord met de maatregelen die worden aanbevolen;
3. gaat akkoord met de formatie-uitbreiding en dekking inzake het achterstallig onderhoud.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,
drs. W.J. Sleddering

de burgemeester,
mr. B.B. Schneiders

72/2008

De Raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders,

Besluit:

1. neemt kennis van het onderzoek inzake het lage realiseringspercentage;
2. gaat akkoord met de maatregelen die worden aanbevolen;
3. gaat akkoord met de formatie-uitbreiding en dekking inzake het achterstallig onderhoud.

Gedaan in de vergadering van

De griffier

De voorzitter,