

Collegebesluit

Onderwerp: onderzoek ex art. 213a Gemeentewet naar VAT/VTU

Reg. Nummer: 2011/505783

1. Inleiding

Royal Haskoning heeft in opdracht van de gemeente Haarlem onderzoek verricht naar de VAT/VTU-kosten in de ruimtelijke projecten. De centrale vraag voor het onderzoek was de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ambtelijke inzet bij projecten te toetsen. De ambtelijke inzet komt tot uitdrukking in de VAT- (Voorbereiding, Administratie en Toezicht) of VTU-kosten (Voorbereiding, Toezicht en Uitvoering).

2. Besluitpunten college

1. het college neemt kennis van het onderzoeksrapport.
2. het college verzoekt de directie uiterlijk augustus 2012 een verbeterrapport ter kennisname in het college beschikbaar te stellen.

3. Beoogd resultaat

Naar aanleiding van het onderzoeksrapport wordt een verbeterplan opgesteld. Het onderzoek VAT VTU is in januari in het college besproken. De verbetermogelijkheden zijn besproken met de vakwethouders (Ruimtelijke Ordening en Beheer & Onderhoud). Het verbeterplan zal onderdeel vormen van het plan 'Bedrijfsvoering op orde'.

4. Argumenten

Het rapport levert een beeld op van de doelmatigheid waarmee ambtelijk personeel wordt ingezet bij de uitvoering van projecten en heeft resultaten opgeleverd op twee hoofdgebieden.

Enerzijds is gekeken naar het aantal uren dat voor verschillende soorten projecten is ingezet en hoe dit zich verhoudt tot wat redelijkerwijs kan worden verwacht. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de specifieke kennis van het bureau dat het onderzoek heeft uitgevoerd.

De algehele conclusie van het onderzoek is dat bij de uitvoering van onderhoudsprojecten in de openbare ruimte enigszins meer uren worden ingezet dan verwacht. Bij gebiedsontwikkelingen zou een vast percentage moeten worden losgelaten en de complexiteit van het project leidend worden bij het bepalen van de verwachting. De werkwijze bij grondexploitaties is onder de loep genomen door een project door te lichten. Hieruit is gebleken dat de gehanteerde methodiek niet tot een exorbitante VAT-component leidt.

Anderzijds is gekeken naar de gemeentelijke werkwijze bij de uitvoering van projecten. Deze inhoudelijke kant zegt veel over de mogelijke kwalitatieve verbeterlagen die er nog in het proces kunnen worden aangebracht.

Het rapport geeft op dit gebied diverse conclusies en aanbevelingen. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan projectmatig werken is in overeenstemming met theorie en praktijk en behoeft geen grootschalige aanpassingen. Onder andere de aangebrachte splitsing tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zorgt er voor dat de opdrachtgever het aantal te besteden uren vaststelt en controleert zodat niet onterecht uren op projecten kunnen worden geschreven.

Verder is aandacht besteed aan de opbouw van de uurtarieven. Over het geheel genomen ligt het niveau van de Haarlemse uurtarieven circa 10% boven marktconforme tarieven. Aanbevolen wordt na te gaan hoe de uurtarieven tot stand komen en welke mogelijkheden bestaan een verlaging te realiseren.

Het onderzoek laat geen exorbitante VAT-component zien binnen gemeentelijke projecten. Wel wordt sterk aanbevolen om meer inspanningen te verrichten op het gebied van wijzigingsbeheer en nacalculaties om te leren van opgedane ervaringen en beter zicht te krijgen op potentiële verbeteringen in de huidige werkwijze.

5. Kanttekeningen

Geen.

6. Uitvoering

Naar aanleiding van het onderzoeksrapport wordt een verbeterplan opgesteld waarin onder meer boven genoemde verbeterpunten verder worden uitgewerkt. De implementatie en het verbeterrapport zijn eind augustus 2012 gereed. De raad wordt hierover geïnformeerd.

7. Bijlagen

- het rapport Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ambtelijke inzet bij projecten.

Het college van burgemeester en wethouders

de secretaris

de burgemeester



Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ambtelijke inzet bij projecten

Gemeente Haarlem

1 december 2011

Definitief rapport

9W8286

INHOUDSOPGAVE

		Blz.
1	INLEIDING	1
1.1	Beschouwing vraagstelling	1
1.2	VAT-kosten in de context	1
1.3	Terugkijken	2
2	AFBAKENING & DEFINITIES	2
2.1	Afbakening	2
2.2	Gehanteerde definities	2
2.2.1	Project	2
2.2.2	Proces	3
2.2.3	Voorbereiding, Administratie en Toezicht (VAT)	4
2.3	Betrokken ambtelijke disciplines	6
2.4	Bezetting projecten	7
2.5	Opdrachtgeverschap	7
3	ONDERZOEK	7
3.1	Opzet onderzoek	7
3.1.1	Achtergrondinformatie	8
3.1.2	Tijdschrijven en uurtarieven	8
3.1.3	Steekproef	8
3.1.4	Interviews	8
4	ANALYSE	9
4.1	Achtergrondinformatie	9
4.1.1	Opzet onderzoek algemeen	9
4.1.2	Resultaten onderzoek algemeen	9
4.1.3	Analyse onderzoek algemeen	9
4.2	Tijdschrijven en uurtarieven	10
4.2.1	Normstelling & opzet onderzoek tijdschrijven	10
4.2.2	Resultaten tijdschrijven	10
4.2.3	Analyse tijdschrijven	11
4.2.4	Normstelling & opzet onderzoek uurtarieven	11
4.2.5	Resultaten uurtarieven	12
4.2.6	Analyse uurtarieven	13
4.3	De steekproef	14
4.3.1	Opzet steekproef algemeen	14
4.3.2	Normstelling & opzet onderzoek Onderhoud Openbare Ruimte	15
4.3.3	Resultaten Onderhoud Openbare Ruimte	16
4.3.4	Analyse Onderhoud Openbare Ruimte	17
4.3.5	Normstelling & opzet onderzoek Gebiedsontwikkeling	19
4.3.6	Resultaten Gebiedsontwikkeling	20
4.3.7	Analyse Gebiedsontwikkeling	22
4.3.8	Normstelling & opzet onderzoek onderzoek Investerings	22
4.3.9	Resultaten Investerings	22

4.3.10	Analyse Investerings	23
4.4	De interviews	23
4.4.1	Opzet interviews	23
4.4.2	Resultaten interviews	24
4.4.3	Analyse interviews	27
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	30
5.1	Algemeen	30
5.2	Onderhoud Openbare Ruimte	32
5.3	Gebiedsontwikkeling	33
5.4	Investerings	34

SAMENVATTING

Royal Haskoning heeft in opdracht van de gemeente Haarlem onderzoek verricht naar de VAT/VTU-kosten in de ruimtelijke projecten.

De centrale vraag voor het onderzoek was de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ambtelijke inzet bij projecten te toetsen. De ambtelijke inzet komt tot uitdrukking in de VAT- (Voorbereiding, Administratie en Toezicht) of VTU-kosten (Voorbereiding, Toezicht en Uitvoering). Deze begrippen worden doorgaans als synoniemen gehanteerd. Voor de leesbaarheid wordt in dit rapport de term “VAT-kosten” gebruikt.

In de vraagstelling zijn vier hoofdonderdelen in dit onderzoek te onderscheiden, te weten:

- Definitievorming;
- Normstelling;
- Kwantitatief/kwalitatief onderzoek;
- Analyse.

Royal Haskoning heeft de vraagstelling in een offerte nader uitgewerkt, de gemeente Haarlem heeft hierop opdracht verstrekt tot uitvoering van het onderzoek.

In hoofdlijnen is de hiervoor beschreven opzet gevolgd. Gezien de beperkte doorlooptijd zijn de hoofdonderdelen niet volledig in de genoemde volgorde uitgevoerd.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is in overleg tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer de opzet van het onderzoek en de aanpak enigszins aangepast. In het voorliggende rapport wordt dit bij het betreffende onderdeel verantwoord.

Het feitelijke onderzoek bestond conform de offerte uit de volgende hoofdactiviteiten:

- Het bestuderen van achtergrondinformatie/documenten;
- Analyse van de interne tariefopbouw;
- Analyse van de wijze van tijdschrijven;
- Een cijfermatige analyse van projecten door een steekproef;
- Het houden van interviews.

Na uitvoering van het onderzoek zijn conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld. Hierna volgen de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Eerst komen de algemene bevindingen, conclusies en aanbevelingen aan de orde, daarna volgen specifieke aanbevelingen voor de verschillende categorieën projecten.

Tot slot geven wij aan welke zaken in onze ogen het meest urgent zijn.

Algemeen

Projectmatig werken in Haarlem

Bevindingen:

- De werkwijze van de Gemeente Haarlem bij de ruimtelijke projecten en de projecten in het kader van stedelijke infrastructuur en beheer & onderhoud is in overeenstemming met de theorie en praktijk van het projectmatig werken;
- In de interviews kwamen spanningsvelden tussen de projectmatige en de hiërarchische verantwoordingslijn in de organisatie naar voren.

Conclusies en aanbevelingen:

- De werkwijze van de Gemeente Haarlem is projectmatig op een wijze die gebruikelijk is in overheidsorganisaties;
- Dit onderzoek geeft geen aanleiding grootschalige aanpassingen (anders dan hierna genoemd) door te voeren.

VAT-kosten algemeen

Bevindingen:

- Uit de initiëring van dit onderzoek, uit de normering voor gebiedsontwikkelingen en uit de interviews blijkt een sterke behoefte de VAT-kosten als kostenpost op zich strak te beheersen.

Conclusies en aanbevelingen:

- Het beheersen van VAT-kosten is nodig;
- De nadruk moet liggen op de beheersing van het totale project, soms kan tegen geringe meerkosten in de VAT een stevige besparing op de totale projectkosten worden gerealiseerd;
- Krampachtig streven naar beheersing van de VAT-kosten binnen een vooraf vastgesteld budget bevelen wij niet aan.

Tijdschrijven, kosteninformatie, nacalculatie

Bevindingen:

- Uit de cijfermatige analyse en de interviews blijkt dat de accuratesse bij het tijdschrijven ondermaats is;
- Uit de interviews blijkt dat de tijdigheid van tijdschrijven ondermaats is;
- Door de twee voorgaande probleempunten moet geconcludeerd worden dat de kosteninformatie onvoldoende betrouwbaar is;
- Nacalculatie om kennis over kosten op te bouwen vindt niet plaats.

Conclusies en aanbevelingen:

- Leg de controle op accuraat (correct) tijdschrijven bij de projectleiders;
- Zorg dat de projectleiders wekelijks een overzicht van geschreven tijd krijgen;
- Geef de projectleiders mogelijkheden tot wijzigen (zonder veel rompslomp);
- Leg de bewaking voor tijdig tijdschrijven bij de lijnmanagers;
- Neem problemen die tijdig tijdschrijven belemmeren (zie rapport) weg;
- Bedenk sancties voor mensen die meer dan een maand achterlopen;
- Richt de manier van tijdschrijven zodanig in dat er bruikbare informatie voor nacalculaties uit kan komen;
- Ga nacalculeren om meer kostenkennis op te bouwen.

Tarieven

Bevindingen:

- Op basis van een drietal analyses kan gesteld worden dat de tarieven:
 - Per functie positief of negatief afwijken van marktconforme tarieven;
 - Niet direct gekoppeld zijn aan schaalniveaus van functies;
 - Niet evenwichtig zijn (verassend lage tarieven voor seniors en verrassend hoge tarieven voor juniors);
 - De gemiddelde tarieven aan de hoge kant zijn, ze liggen gemiddeld ongeveer 10% boven marktconforme tarieven.

Conclusies en aanbevelingen:

- Houdt de tarieven tegen het licht, zorg dat de tarieven een relatie hebben met het schaalniveau dat bij de functie hoort;
- Streef een verlaging van de tarieven met 10% na (zie rapport voor suggesties).

Budget en budgetbewaking

Bevindingen:

- Vooral uit de interviews bleek dat budgetbewaking een aantal problemen kent:
 - Projectleiders en opdrachtgevers hebben niet het gevoel te kunnen bijsturen;
 - Niet iedereen geeft dezelfde informatie over correctiemogelijkheden op geboekte uren en andere kosten (de een zegt dat hij dit kan, de ander dat dit niet kan);
 - Er zijn medewerkers die al hun uren moeten boeken op projecten, ook al zijn ze met andere zaken bezig waarvoor geen projectnummer bestaat, dit leidt tot onterechte kosten op projecten. En: als ze niet schrijven op projecten heeft hun organisatie-eenheid een dekkingprobleem;
 - De overzichten die uit het financiële systeem worden gegenereerd zijn minder inzichtelijk voor de gebruikers dan wenselijk is.

Conclusies en aanbevelingen:

- Biedt, zoals eerder gesteld, projectleiders en opdrachtgevers correctiemogelijkheden;
- Zorg dat iedereen op de hoogte is van de bestaande en/of nieuwe correctiemogelijkheden;
- Zorg voor een oplossing voor de onterechte boekingen op projecten (zie rapport voor suggesties);
- Zorg dat er een financieel overzicht komt dat voldoet aan de eisen en verwachtingen van de gebruikers (opdrachtgevers en projectleiders);
- Zorg dat de opdrachtgevers en projectleiders maandelijks het voornoemde overzicht van hun projecten krijgen.

Voortgangsrapportages

Bevindingen:

- Van alle projecten uit de steekproef was een voortgangsrapportage beschikbaar, dit is bijzonder positief;
- De opzet van de rapportages is grotendeels adequaat;
- De inhoudelijke kwaliteit van de rapportages verschilt sterk en is soms ondermaats.

Conclusies en aanbevelingen:

- De inhoudelijke kwaliteit van de rapportages moet nog worden verbeterd:
 - De financiële informatie in het rapport en in het financiële systeem mag niet van elkaar afwijken;
 - Wijzig of schrap achterhaalde teksten;
 - Dateer ramingen e.d.;
 - Voeg wijzigingenbeheer toe (zie verderop).

Besluitvorming en mandatering

Bevindingen:

- Officiële besluitvorming volgt de hiërarchische lijn in plaats van de projectmatige;
- Op basis van de achtergronddocumentatie is geconstateerd dat het mandaat van B&W en opdrachtgevers minder ruim is dan gebruikelijk (wijzigingen van projectbudgetten via de raad);
- De voorgaande punten leiden tot meer communicatie en afstemming dan strikt nodig is, tot langere doorlooptijden van projecten en daarmee tot hogere VAT-kosten;
- In de interviews gaf niemand aan te weinig mandaat te hebben.

Conclusies en aanbevelingen:

- Houdt de mandatering rond projecten tegen het licht. Een ruimere (of gewijzigde) mandatering kan VAT-kosten besparen.

Wijzigingenbeheer

Bevindingen:

- In de steekproef werd geen expliciet wijzigingenbeheer waargenomen. In de interviews werd bevestigd dat er geen wijzigingenbeheer plaatsvond;
- Bij de cijfermatige analyses leken hoger dan genormeerde of gebudgetteerde VAT-kosten vaak verklaarbaar uit wijzigingen. Doordat wijzigingen niet apart worden beheerd en gekwantificeerd (gevolgen voor o.a. planning en kosten) is dit niet exact te herleiden.

Conclusies en aanbevelingen:

- Voer een strikt wijzigingenbeheer in;
- Leg alle wijzigingen die invloed hebben op de kwaliteit, de planning of de financiën vast in de voortgangsrapportage incl. de bijbehorende besluiten;
- Geef opdrachtgevers een wijzigingenbudget waarmee zij wijzigingen gelijk van budget kunnen voorzien;
- Overweeg per wijziging een werkorder te openen waarop de tijd kan worden verantwoord.

Onderhoud Openbare Ruimte

Kosten

Bevindingen:

- In de steekproef bleken er zowel projecten met een overschrijding t.o.v. de norm te zijn als projecten met een onderschrijding;
- Er zijn meer projecten met een overschrijding dan met een onderschrijding.

Conclusies en aanbevelingen:

- Alle overige aanbevelingen in dit rapport dragen bij aan een betere beheersing van de VAT-kosten.

SSK-ramingen, budgettering, Grip op VAT-kosten

Bevindingen:

- De SSK-ramingssystematiek wordt gebruikt voor de civieltechnische kosten van de projecten, maar niet voor alle andere kosten die bij deze projecten horen;
- Voor het ramen van de VAT-kosten wordt geen vaste systematiek gebruikt;
- De opbouw van de budgettering is niet gekoppeld aan de opbouw van de ramingen.

Conclusies en aanbevelingen:

- Gebruik de SSK-systematiek voor dit soort projecten volledig, dus ook voor de totale projectraming;
- Maak voor de VAT-kosten per project een raming van alle benodigde producten en activiteiten, toets deze met normkostenpercentages;
- Gebruik nacalculaties (zie elders) om tot betere ramingen te komen;
- Onderzoek of het mogelijk is de opbouw van de SSK-systematiek over te nemen in de opzet van de budgettering, dit geeft informatiewinst.

Gebiedsontwikkeling

Normering plankosten & plankostenscan

Bevindingen:

- De Gemeente Haarlem werkt met een vast percentage over de kosten van bouw- en woonrijpmaken dat aan VAT-kosten beschikbaar wordt gesteld;
- Het hiervoor genoemde percentage wordt generiek toegepast terwijl de gebiedsontwikkelingen heel verschillend zijn in aard, omvang, samenwerkingsconstructie, e.d.;
- De Gemeente Haarlem maakt geen gebruik van de plankostenscan. Deze scan kent een wettelijke verankering, waardoor deze gebruikt kan worden om kosten op ontwikkelaars te verhalen;
- Analyse van een van de projecten leverde via de plankostenscan een veel hoger budget op, dan wat werkelijk was uitgegeven.

Conclusies en aanbevelingen:

- Gebruik geen generiek percentage voor alle grondexploitaties, een vast percentage is niet bruikbaar voor normstelling en ook niet voor bewaking (het is aan de voorkant immers al niet reëel);
- Onderzoek meerdere Haarlemse grondexploitaties met de plankostenscan. Mogelijk zijn daar trends uit te halen waardoor een Haarlemse variant kan worden vastgesteld die gebruikt kan worden om budgetten te bepalen;
- Ga de plankostenscan wel vast gebruiken in situaties waarin de noodzaak van kostenverhaal op ontwikkelaars en of de zogenaamde “free riders” verwacht wordt;
- Gebruik de (eventueel Haarlemse variant van de) plankostenscan voor de (jaarlijkse) herijkingen.

Registratie kosten en uren

Bevindingen:

- De opbouw van de budgettering en kostenbewaking is bij gebiedsontwikkelingen gelijk aan die van de Openbare Ruimte Projecten,

terwijl deze opbouw niet aansluit bij het karakter van de producten en activiteiten van gebiedsontwikkelingen.

Conclusies en aanbevelingen:

- Onderzoek of een specifieke opbouw van budgettering en kostenbewaking voor de gebiedsontwikkelingen haalbaar is en gebruik deze (bijvoorbeeld een opbouw die de opbouw van de plankostenscan volgt).

Investeringsen

Bevindingen:

- De meeste projecten in de categorie Investeringsen vallen wat hun aard betreft in een van de twee voorgaande categorieën;
- Er zijn projecten die niet in de voorgaande categorieën vallen.

Conclusies en aanbevelingen:

- Behandelen Investeringsprojecten die onder de categorieën gebiedsontwikkeling of Openbare Ruimte Project vallen conform de aanbevelingen die voor die categorieën zijn gedaan;
- Voor andere projecten dan de hiervoor genoemde categorieën hebben wij te weinig informatie om tot specifieke aanbevelingen te komen. De algemene aanbevelingen zijn wel van toepassing.

De meest urgente aanbevelingen

Op basis van onze kennis en ervaring enerzijds en de bevindingen in de Haarlemse situatie anderzijds vinden wij de navolgende aanbevelingen het belangrijkste:

- Focus niet krampachtig op VAT-kosten, maar op de totale projectkosten, vaak leveren extra VAT-kosten een verlaging van de totale projectkosten op;
- Verbeter de accuratesse van het tijdschrijven;
- Beschouw de interne tarieven nader en onderzoek hoe deze omlaag kunnen worden gebracht, hanteer daarbij een vermindering met 10% als doel;
- Professionaliseer de budgetbewaking en geef projectleiders meer en snellere correctiemogelijkheden;
- Verbeter de kwaliteit van de voortgangsrapportages;
- Voer expliciet wijzigingenbeheer in, zorg dat opdrachtgevers hiervoor over budget beschikken;
- Maak onderscheid in de aanpak van projecten voor het onderhoud van de openbare ruimte en de gebiedsontwikkelingen;
- Voor projecten onderhoud openbare ruimte:
 - Hanteer de SSK-systematiek voor de totaalramingen van het project;
 - Sluit met de budgetbewaking aan op de opbouw van de SSK-systematiek;
 - Maak per project een VAT-kostenraming van producten en taken en hanteer normkostenpercentages om deze ramingen te toetsen;
- Voor gebiedsontwikkelingen:
 - Onderzoek meerdere Haarlemse grondexploitaties met de plankostenscan om de bruikbaarheid te bepalen;
 - Ga de plankostenscan nu al gebruiken in situaties waarin de noodzaak van kostenverhaal op ontwikkelaars en of de zogenaamde "free riders" verwacht wordt;
 - Stem de budgettering en de financiële huishouding af op de opbouw van kosten in de plankostenscan.

1 INLEIDING

De gemeente Haarlem heeft Royal Haskoning een onderzoek laten uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van ambtelijke inzet bij gemeentelijke projecten.

Dit rapport geeft de resultaten van dit onderzoek weer en kan dienen als verantwoording van het college van burgemeester en wethouders aan haar gemeenteraad.

1.1 Beschouwing vraagstelling

Het beoordelen van VAT-kosten is geen sinecure.

Grofweg zijn er drie wijze te onderscheiden waarop werk kan worden verricht:

- Routinematig
- Improviserend
- Projectmatig

Voor projectmatig werken wordt gekozen als sprake is van een unieke opgave waarvoor wel een eindproduct is te definiëren en waarvoor een aanpak is te formuleren, kortom als een opgave niet routinematig is, maar ook niet zo weinig afgebakend dat alleen improviseren tot resultaten leidt.

Projecten worden projectmatig aangepakt omdat ze uniek zijn. Omdat projecten uniek zijn is het vrijwel onmogelijk om vooraf algemeen geldende normstellingen voor acceptabele kosten te definiëren. Voor categorieën projecten kan dit nog wel enigszins, maar een beoordeling per project is alleen mogelijk door ook specifieke omstandigheden mee te wegen.

Dit onderzoek is opgezet en uitgevoerd met het voorgaande in gedachte.

1.2 VAT-kosten in de context

Een focus op een gedeelte van de totale projectkosten kan gevaarlijk zijn. De VAT-kosten vormen een beperkt deel van de totale projectkosten. Projectkosten kunnen soms aanzienlijk geoptimaliseerd worden door extra VAT-kosten te maken.

Een voorbeeld:

Er is een grootschalige wegconstructie gepland. De uitgangspunten zijn vastgesteld. Bij de uitwerking blijken deze uitgangspunten tot een extreme funderingsconstructie en dus extreme kosten te leiden.

In zo'n geval is het verstandig de uitgangspunten te heroverwegen en wellicht enkele fasen terug in het project te gaan. Dit leidt tot hogere VAT-kosten, zeker in relatie tot de bouwsom, maar de totale projectkosten vallen aanzienlijk lager uit.

Te strak sturen op VAT-kosten, of bezuinigen daarop, kan negatief uitpakken. Minder VAT-budget kan gemakkelijk leiden tot minder beheersing van het project en daardoor tot grotere risico's. Minder VAT-kosten leiden dan tot hogere projectkosten, een negatief hefboomeffect!

1.3 Terugkijken

Dit onderzoek levert een oordeel op over de huidige doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie. Vooral de cijfermatige analyses zijn gebaseerd op informatie uit het verleden.

Projecten hebben vaak een lange doorlooptijd. Dit geldt ook voor de onderzochte projecten. Naar gemaakte kosten kijken is per definitie gelijk aan naar het verleden kijken. Dit is uiteraard noodzakelijk en leerzaam. Echter kosten die meerdere jaren geleden zijn ontstaan door de toenmalige werkwijze, hadden met de huidige werkwijze mogelijk voorkomen kunnen worden. In die zin kan of hoeven ze nu helemaal niet meer problematisch te zijn.

2 AFBAKENING & DEFINITIES

Om eenduidigheid te krijgen over de resultaten (validatie) van het onderzoek is een goede afbakening van de scope noodzakelijk en zijn er heldere definities van de verschillende begrippen vastgesteld.

2.1 Afbakening

Het uit te voeren onderzoek betreft de doelmatigheid en doeltreffendheid van integrale (personele) projectkosten die door de gemeentelijke organisatie op projecten worden gemaakt. In dit onderzoek zijn op basis van een willekeurige steekproef de werkelijk gemaakte kosten binnen projecten vergeleken met een voorcalculatie van dezelfde projecten op basis van kengetallen.

Projecten die door de hoofdafdeling Stedelijke Projecten in de periode 1 januari 2008 tot en met heden zijn uitgevoerd zijn daarbij beschouwd. De oorspronkelijke gedachte om hierbij ook een aantal rekenkameronderzoeken vanuit het land en een door de G17 gemeenten opgestelde benchmark te gebruiken is verlaten, deze informatie was nog niet beschikbaar.

2.2 Gehanteerde definities

2.2.1 Project

De in dit rapport gehanteerde definitie van een project is:

Een project is een geheel van activiteiten buiten de gewone bedrijfsvoering om waarbij het gaat om het realiseren van iets nieuws voor een duidelijke opdrachtgever binnen duidelijke kaders door een team van meerdere verschillende specialisten.

Om de inzet van capaciteit en daarmee de doelmatigheid en doeltreffendheid te bepalen is vastgesteld wanneer er binnen de Gemeente Haarlem wordt gesproken over een project, met andere woorden “wanneer begint de kostenteller die onderzocht moet worden te lopen?”

Al vanaf de vroege initiatieffase wordt voor de projecten een projectnummer geopend.

Er wordt binnen de Gemeente Haarlem een onderscheid gemaakt in drie categorieën projecten. Ook in dit onderzoek is daarom dit onderscheid aangehouden:

- Projecten in de ruimtelijke ontwikkeling (gebiedsontwikkeling);
- Projecten voor onderhoud in de openbare ruimte;
- Investeringsprojecten.

Gedurende het onderzoek bleek dat veel projecten in de categorie “Investeringsprojecten” vergelijkbaar zijn met projecten in de andere categorieën. Er zijn enkele investeringsprojecten in de steekproef beschouwd. Eén daarvan bleek wat de aard betreft in de categorie “Projecten in de ruimtelijke ontwikkeling” te vallen en is in de analyse van die categorie projecten meegenomen,

Er is vervolgens een onderscheid gemaakt in (financiële) omvang van projecten. Daarbij is de volgende verdeling gehanteerd:

- Kleine projecten, kosten tot € 150.000,--
- Middelhete projecten tot € 1.000.000,--
- Grote projecten vanaf € 1.000.000,--

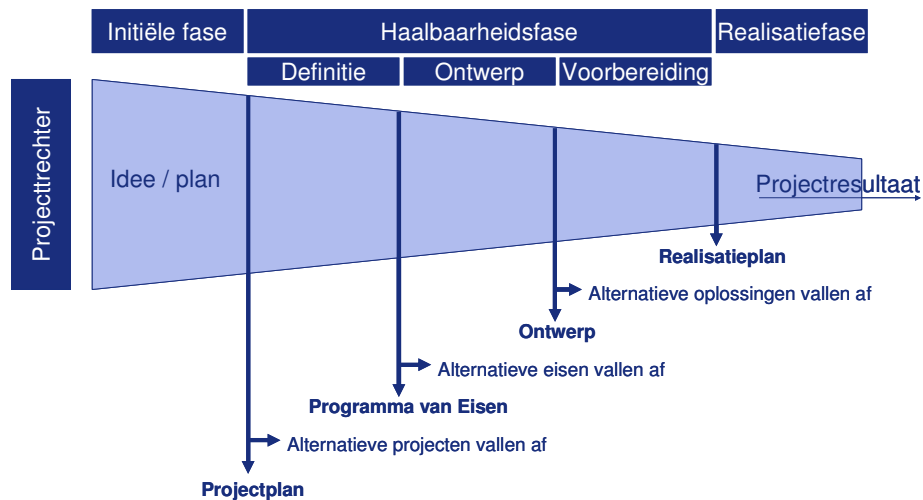
De bedragen zijn exclusief BTW. De bouw- of aanneemsom is hierbij inbegrepen.

2.2.2 Proces

In de literatuur worden de volgende 6 fasen van een project onderscheiden:



Als we deze fasen in een processchema vatten ontstaat een trechter waarin de onzekerheden rondom het project afnemen naarmate de tijd vordert:



Vastgesteld is dat de gemeente Haarlem deze fasering vrij consequent hanteert.

2.2.3 Voorbereiding, Administratie en Toezicht (VAT)

Vanuit onze praktijkervaring en ondersteund door diverse uitgevoerde onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid van ambtelijke inzet bij projecten maken we vaak een onderscheid tussen Plankosten en VAT-kosten. Hierna volgt de definitie zoals wij deze voor dit onderzoek hebben gehanteerd.

In de praktijk worden de termen VTU en VAT vaak door elkaar gebruikt. In dit onderzoek en rapport hanteren wij, voor de leesbaarheid, alleen de term VAT. VAT staat voor Voorbereiding, Administratie en Toezicht.

Binnen de civiele sector worden projectkosten vanaf de initiatiefase tot aan de voorbereiding via de SSK systematiek van het CROW opgesteld. In CROW-publicatie 137, "SSK-2010 Handreiking voor kostenmanagement en kostenramen", is de definitie van alle onderdelen van een raming gedefinieerd. Voor deze definities verwijzen wij naar genoemde publicatie. Voor dit onderzoek wordt deze systematiek als uitgangspunt gehanteerd.

De verdeling van kosten binnen de SSK systematiek is hieronder weergegeven.

Projectkosten (excl. BTW)

objectoverschrijdend risico	<i>project onvoorzien</i>
leges, verzekeringen	
toezicht	<i>vat-kosten</i>
administratiekosten	
voorbereiding	
bouwsom/ aaneemsom	<i>object onvoorzien</i>
	<i>W & AK</i>
	<i>bouwplaats</i>
	<i>n.t.d.</i>
	<i>directe bouwkosten</i>
	<i>projectkosten (ex)</i>

Dit onderzoek heeft betrekking op de VAT-kosten, dat is in voorgaande tabel het geelgemerkte vlak. De VAT wordt hierna nader gedefinieerd door de functies/taken te benoemen die in de projecten die onderzocht worden voorkomen. Daarbij moet worden opgemerkt dat niet alle genoemde functies/taken in ieder project voorkomen. Een planeconoom werkt bijvoorbeeld wel voor gebiedsontwikkelingen, maar niet voor onderhoudsprojecten.

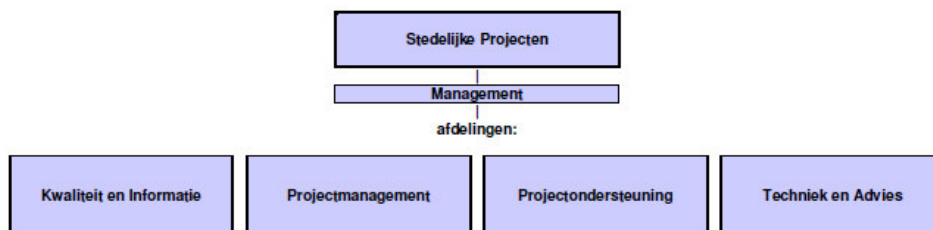
In de navolgende tabel zijn functies en taken opgenomen die bij de onderzochte projecten een rol spelen. Het betreft zowel zaken die door de gemeente Haarlem zelf worden gedaan als zaken die door externen worden uitgevoerd. Er zijn benamingen gehanteerd die in de vakwereld gebruikelijk zijn.

De onderstaande tabel is niet "uitputtelijk", bij bijzondere projecten kan sprake zijn van specialistische expertise, vandaar de term "Overig" in het onderste veld.

Functies/taken in projecten
Uitsplitsing van de functies/taken waarvan de kosten worden ondergebracht in de rubriek VAT-kosten binnen de SSK-raming.
Opdrachtgeverschap
Projectmanagement/-leiding
Projectsecretariaat
Planning
Kwaliteitsmanagement
Risicomangement
Stedenbouw/landschapsarchitectuur
Architectuur
Juridisch (ruimtelijke ordening)
Juridisch (privaat)
Planeconomie
Vorbereiding Civiele techniek (GWW)
Bouwkundige voorbereiding
Toetsingen/second opinions
Directievoering & toezicht
Constructies
Installatietechniek
Communicatie
Gebiedsmanagement
Overig

2.3 Betrokken ambtelijke disciplines

De hoofdafdeling Stedelijke Projecten is verantwoordelijk voor de uitvoering van (fysieke) projecten en bestaat uit de volgende afdelingen:



De hoofdafdeling Stedelijke Projecten levert de volgende diensten:

- Project- en procesmanagement;
- Projectinformatie;
- Technisch expertise.

Binnen de gemeentelijke organisatie is/zijn, afhankelijk van de aard van het project, één of meerdere hoofdafdeling(en) betrokken bij de ontwikkeling en realisatie van projecten en daarmee onderdeel van de projectorganisatie.

De hoofdafdelingen die verder het meest betrokken zijn bij projecten en die rechtsreeks kosten/uren op projecten boeken, zijn:

- **Stadszaken** (de afdelingen milieu, ruimtelijk beleid en vastgoed);
- **Wijkzaken** (de afdelingen dagelijks wijkbeheer, gebiedmanagement en beleid en programma OR);
- **Middelen en Services** (o.a. juridisch advies en communicatie)
- en (in minder toerekenbare mate) **Veiligheid, Vergunningen & Handhaving**.

2.4 Bezetting projecten

De Gemeente Haarlem voert nadrukkelijk de regie op haar projecten. De bezetting van projecten vindt grotendeels vanuit de gemeentelijke organisatie plaats. Soms vindt ook inhuur plaats, de inhuurkrachten blijven dan uitdrukkelijk opereren onder verantwoordelijkheid van de gemeentelijke organisatie.

Ook veel inhoudelijke activiteiten vinden binnen de gemeente plaats, zoals stedenbouw, juridische werk en civieltechnische activiteiten. Bestekken voor de uitvoering worden voor ongeveer de helft in huis gemaakt, en verder extern ingekocht. Ook het toetsen van bestekken vindt in huis plaats. Constructeurdiensten worden altijd ingekocht.

2.5 Opdrachtgeverschap

Voor gebiedsontwikkelingen treden gebiedsmanagers op als opdrachtgever. Hun kosten zijn opgenomen in de jaarlijkse exploitatiebegroting.

Voor de openbare ruimte komen de opdrachtgevers uit de domeinen Riolering, Openbare verlichting of Speeltoestellen. Bij projecten die meerdere domeinen raken wordt één persoon uit een van deze domeinen de opdrachtgever. Deze opdrachtgevers schrijven hun tijd op projecten.

3 ONDERZOEK

3.1 Opzet onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een viertal activiteiten:

- Beoordelen achtergrondinformatie;
- Onderzoeken tijdschrijven en uurtarieven;
- Het houden van een steekproef;
- Het houden van interviews.

Hierna worden deze onderdelen nader toegelicht.

3.1.1 Achtergrondinformatie

Er zijn diverse documenten door de gemeente beschikbaar gesteld die wij hebben beoordeeld.

Oorspronkelijk was het de bedoeling nog een check op door de Gemeente Haarlem te verstrekken gegevens van beschikbare landelijke rekenkameronderzoeken en van een benchmark van de G17 gemeentes te doen. Deze informatie was echter nog niet beschikbaar.

Dit onderdeel is daarom vervallen.

3.1.2 Tijdschrijven en uurtarieven

Om te beoordelen of financiële informatie betrouwbaar is, is gekeken naar de manier en discipline van het tijdschrijven.

De uurtarieven zijn beoordeeld, omdat hoge of juist lage tarieven vooraf al een verklaring kunnen geven voor hoge of lage VAT-kosten.

3.1.3 Steekproef

Er is een steekproef op de projecten gedaan. Willekeurige projecten zijn gekozen om nader te beschouwen.

Aanvankelijk was het de bedoeling om alle projecten op gelijke wijze te behandelen. Bij de start is al snel geconstateerd dat er eigenlijk sprake is van drie soorten projecten. Deze drie categorieën zijn daarom, op de wijze die in de betreffende paragrafen wordt beschreven, verschillend behandeld.

Voor de gebiedsontwikkelingen zou eerst een aantal projecten als steekproef worden onderzocht. Een aantal van de gekozen projecten was echter niet goed bruikbaar voor de gekozen methodiek. Daarnaast bleek het verzamelen van de benodigde informatie tijdrovend, waardoor de planning van de opdracht in gevaar kwam. Er is daarom in overleg met de opdrachtgever voor gekozen om alle grondexploitaties globaal te beschouwen en slechts enkele grondexploitaties diepgaand te beschouwen.

3.1.4 Interviews

Met alle informatie uit de voorgaande drie onderdelen als bagage zijn interviews gehouden met gemeentelijke medewerkers. Dit met als doel een beter begrip te krijgen over de feitelijke werkwijze van de gemeente Haarlem rond de projecten en om daarmee de doelmatigheid te onderzoeken.

4 ANALYSE

4.1 Achtergrondinformatie

4.1.1 Opzet onderzoek algemeen

Door de Gemeente Haarlem zijn documenten geleverd over de manier waarop het projectmanagement is vormgegeven en over de manier van werken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Deze documenten zijn bestudeerd. Voor dit onderzoek was vooral relevant of de werkwijze efficiënt en effectief is.

4.1.2 Resultaten onderzoek algemeen

De werkwijze van de Gemeente Haarlem is in grote lijnen vergelijkbaar met die van andere overheden die wij vanuit onze opdrachten kennen. Er wordt aangesloten op de gebruikelijke methode van projectmatig werken, waarbij zaken specifiek Haarlems zijn vormgegeven.

In de besluitvorming constateren wij wel dat het mandaat van de bestuurlijke en ambtelijk opdrachtgever en de projectleider beperkter zijn dan we bij middelgrote en grote overheden gewend zijn. Voor relatief veel zaken is een B&W- en/of raadsbehandeling en -besluit noodzakelijk. Voor de VAT-kosten leidt dit tot een lichte verhoging. B&W- en raadsbehandeling vraagt extra handelingen, er moeten extra uren/kosten worden gemaakt. In de interviews is getoetst of de huidige werkwijze als problematisch werd ervaren (zie paragraaf 4.4).

Voor de gebiedsontwikkelingen wordt dezelfde fasering gehanteerd als voor andere projecten. Dit leidt soms tot een minder heldere beschrijving. In onze ogen is een gebiedsontwikkeling een programma met vele deelprojecten. De gehanteerde fasering is bij gebiedsontwikkelingen niet goed bruikbaar voor een adequate kostenbeheersing, doordat deze in de praktijk van gebiedsontwikkelingen minder herkenbaar en hanteerbaar is. In het onderzoeksonderdeel Steekproef gaan wij hier nader op in.

4.1.3 Analyse onderzoek algemeen

De gehanteerde systematiek voor projectmatig werken geeft geen aanleiding om aan te nemen dat Haarlem hierdoor afwijkende VAT-kosten zou maken ten opzichte van andere partijen.

Voor grote projecten leidt de besluitvorming percentueel niet tot significant hogere kosten, voor kleinere projecten wel. Bij de interviews wordt hier nog nader op in gegaan.

Gebiedsontwikkelingen vragen om een andere aanpak dan eenduidiger projecten, zij zijn anders van aard dan "normale" projecten. Bij het onderzoeksonderdeel Steekproef gaan we hier, zoals eerder gesteld, nader op in.

4.2 Tijdschrijven en uurtarieven

4.2.1 Normstelling & opzet onderzoek tijdschrijven

De betrouwbaarheid van geregistreerde kosten is in hoge mate afhankelijk van de discipline bij het tijdschrijven. Alleen door tijdig tijd te schrijven is een goede kostenbewaking van de VAT-kosten mogelijk. Immers, dan kunnen eventuele afwijkingen vroegtijdig worden gesignaleerd. Bij een vroegtijdige signalering is nog bijsturing mogelijk. Wordt de tijdigheid van het tijdschrijven verwaarloosd, dan zien projectleiders en opdrachtgevers pas overschrijdingen als het al te laat is. Getoetst is hoe het er met deze discipline voor staat.

Ook de accuratesse van het tijdschrijven is van groot belang. Hoe sneller iemand zijn tijdgegevens invult, hoe groter de accuratesse. Dit, omdat je aan het eind van een dag of week nog weet waaraan je de tijd hebt besteed, terwijl dit na enkele weken al gissen wordt. Accuraat ingevulde tijdstaten leiden tot een accuraat beeld van de kosten. En dat maakt zinvolle nacalculaties mogelijk. Ook aan de accuratesse van het tijdschrijven is in de interviews aandacht besteed.

Voor ons is niet direct te beoordelen of medewerkers hun uren op tijd en adequaat verantwoorden. Wij zijn voor de beoordeling hiervan voornamelijk afgegaan op de resultaten van de interviews.

Daarnaast hebben wij gelet op opmerkelijke zaken in de door de gemeente Haarlem geleverde financiële informatie.

4.2.2 Resultaten tijdschrijven

De discipline in het tijdschrijven is behoorlijk aanwezig, maar per organisatieonderdeel wel sterk verschillend. Uit interviews blijkt dat vooral Stedelijke Projecten en Wijkzaken “bij” zijn, en dat bij Stadszaken, Juridische Zaken en Communicatie het tijdschrijven minder tijdig plaatsvindt. Er werden enkele extreme gevallen genoemd van mensen die maanden achterlopen. Maandelijks krijgen leidinggevenden een overzicht van ontbrekende tijdstaten. Bij Stedelijke Projecten is in een interview bevestigd dat gezorgd wordt dat de ontbrekende informatie ingevoerd wordt voor de maandrapportage wordt gedraaid.

Het dumpen van uren is niet mogelijk, doordat werkorders aan mensen gekoppeld zijn, een ander kan op een dergelijke werkorder geen tijd schrijven.

Soms is nog enig “opvoedkundig” werk nodig omdat er medewerkers zijn die hun tijd schrijven op werkorders waar nog budget is, dus niet op werkorders waar zij voor bezig waren.

Bij faseovergangen gaat er nog wel eens iets fout omdat mensen te lang op een afgesloten fase doorschrijven.

Wij hebben in de urenregistratie opmerkelijke zaken gevonden. Soms waren uren geboekt op fasen die nog moesten starten. Soms was er budget voor meer fasen vastgesteld dan het aantal fasen waarop is geschreven.

Wanneer er accuraat tijd wordt geschreven dan is het mogelijk meer kennis op te bouwen over de kosten van specifieke activiteiten in specifieke fasen. Hiervoor is de nu aanwezige uren-/kosteninformatie onvoldoende betrouwbaar.

Wij hebben geen urenboekingen (of andere kostenboekingen) gezien van medewerkers of disciplines die normaliter niet op projecten thuis horen.

4.2.3 Analyse tijdschrijven

Bij de meeste hiervoor genoemde afwijkingen (uren op verkeerde fasen of werkorders) gaat het om dermate beperkte fouten (kleine bedragen ten opzichte van de totale projectkosten) dat het voor het kwantitatieve deel van dit onderzoek niet relevant is. Voor die kwantitatieve analyse is vooral naar de totale VAT-kosten en prognoses gekeken. Het gebrek aan accuratesse is om andere redenen wel zeer problematisch.

De betrouwbaarheid van de gemaakte VAT-kosten in het financiële systeem is nog onder de maat. Er is op sommige plaatsen te weinig aandacht voor tijdig tijdschrijven. Ook wordt er niet altijd tijd geschreven op de juiste werkorders (budgetten). Projectbeheersing en nacalculatie zijn wel mogelijk, maar geven geen volledig accuraat beeld van de werkelijkheid. Op projectniveau, dus over alle activiteiten, disciplines en fasen heen is wel nacalculatie mogelijk. Daarbij moet wel in acht worden genomen dat oude informatie minder betrouwbaar is. Omdat veel projecten langere doorlooptijden hebben, zal het dus enige tijd duren voor er sprake zal zijn van betrouwbare nacalculaties.

4.2.4 Normstelling & opzet onderzoek uurtarieven

Inzicht in de tariefopbouw van de verschillende disciplines is verstrekt door de gemeente. Het is van belang deze tariefopbouw te toetsen aan normtarieven. Het al dan niet opnemen van indirecte kosten (bijvoorbeeld huisvestingskosten) in de tariefopbouw is van significante invloed op de bepaling van doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet.

De Gemeente Haarlem heeft een overzicht van functies, uurtarieven en bijbehorende salarissen beschikbaar gesteld. De uurtarieven zijn op drie manieren bekeken:

- Per functie op basis van een multiplier;
- Per functie een confrontatie met een overzicht van marktconforme tarieven;
- De gemiddelde multiplier.

Aangegeven wordt dat er geen andere kosten vanuit de gemeente op de projecten worden belast dan deze tarieven (en soms specifieke producten of zaken als leges). Alle kosten in de overheadsfeer zijn opgenomen in de uurtarieven.

Per functie op basis van een multiplier

Particuliere bureaus hanteren een opslag voor alle indirecte kosten over de directe bruto loonkosten per uur. Dit wordt veelal vormgegeven door een vermenigvuldigingsfactor, de zogenaamde multiplier.

De multiplier is de verhouding tussen het bruto uurloon van een medewerker en het tarief dat voor hem in rekening wordt gebracht. Bijvoorbeeld: een medewerker heeft een bruto uurloon van € 15,-. Als uurtarief wordt € 45,- gehanteerd. De multiplier is dan 3.

Het verschil tussen het uurtarief en het bruto uurloon zorgt voor dekking voor andere kosten dan het bruto uurloon. Dit zijn: de overige personele kosten (zoals vakantiegeld, eindejaarsuitkering, ziekte, pensioenkosten), overheadkosten (zoals administratie, secretariaten, controllers, kwaliteitsborging, lijnmanagement) en huisvestingskosten (inclusief ICT).

Voor het werk waar het hier om gaat is bij middelgrote tot grote bedrijven (waar de Gemeente Haarlem mee vergelijkbaar is) sprake van een multiplier tussen de 3 en de 4.

Per functie een confrontatie met een overzicht van marktconforme tarieven

In de praktijk zijn de volgende tarieven gangbaar:

Tarief	Tarief code	Uurtarief in euro (€)	Ervaringsjaren		
			Opleidingsniveau		
			WO	HBO	MBO
Projectondersteuner/ -assistent/ technisch assistent	a	45 - 50	-	-	<3
Junior ontwerper/ junior expert	b	55 - 65	-	<2	3-6
Medior ontwerper/ medior expert	c	65 - 75	<2	<3	6-9
ontwerper/ medior expert/ assistent-projectleider	d	80 - 90	3-5	5-7	9-12
Projectleider/ senior expert/ ontwerper	e	90 - 120	5-7	7-9	-
Senior projectleider/ senior expert	f	120 - 150	12-15	≥15	-
Raadgevend ingenieur/ adviseur/ senior expert	g	140 – 170	≥15	-	-
Raadgevend ingenieur/Senior adviseur	h	170 - 200	≥15	-	-

- Deze tarieven zijn exclusief BTW, reis-, en verblijfkosten, maar inclusief overige kosten.

De gemiddelde multiplier

Alle tarieven en alle uurlonen zijn opgeteld en door elkaar gedeeld. Daaruit volgt de multiplier per functie. Vervolgens is de gemiddelde multiplier berekend en vergeleken met de range van multipliers voor dit soort werk.

4.2.5 Resultaten uurtarieven

Per functie op basis van een multiplier

Wanneer de multiplier over de loonkosten per uur per functie wordt losgelaten dan valt op dat er niet echt een lijn in is te herkennen. Er treden opvallende verschillen op. Zo is bij de technisch Medewerker sprake van een multiplier van 4,98, terwijl deze bij de Senior Projectmanager relatief laag is, namelijk 3,06. Dit zijn tegelijkertijd de hoogste en de laagste gevonden multiplier.

De spreiding in de tarieven is beperkt. Althans beperkter dan wanneer alle uurtarieven met eenzelfde multiplier berekend zouden worden.

Per functie een confrontatie met een overzicht van marktconforme tarieven

Voor de functies binnen de gemeente Haarlem is bepaald welke van de tarieven uit de voorgaande tabel het beste bij deze functies passen. Meer dan de helft van de functies valt in Haarlem binnen de gebruikelijke bandbreedte.

Funcienaam	tarief 2011	schaal	markt-conforme tarieven
Projectsecretaris	73	8	65-75
Junior Projectmanager	78	9	80-90
Technisch medewerker plus	80	9	80-90
Senior Projectsecretaris	81	9	80-90
Technisch Adviseur	88	10A	80-90
Technisch medewerker	92	8	55-65
Senior directievoerder	93	10A	90-120
Werkvoorbereider	93	9	80-90
Planner	94	10A	65-75
Senior werkvoorbereider	96	10A	90-120
Risicomanager flex	96	11A	90-120
Directievoerder	97	10	80-90
Senior Planner	98	11A	80-90
Senior Projectmanager	102	13	120-150
Hoofdtoetsers/directievoerder	102	10A	80-90
Projectmanager	110	12	90-120

De gemiddelde multiplier

Alle tarieven en alle loonkosten/uur zijn afzonderlijk opgeteld, de totalen zijn door elkaar gedeeld. Daaruit volgt een gemiddelde multiplier van 3,8. Dat valt binnen de range van multipliers voor middelgrote en grote bedrijven, maar is wel aan de hoge kant.

Voor civieltechnici is bijvoorbeeld een multiplier van 3 tot 3,5 gebruikelijk, in de kosten van het werk leidt dit tot een verschil van 10%.

4.2.6 Analyse uurtarieven

Uit de analyse van de multiplier per functie blijkt dat deze per functie sterk verschilt. Hier is geen heldere logica te ontdekken. Opvallend is dat er geen harde relatie lijkt te zijn tussen de loonschalen en het tarief. Dure mensen zijn soms relatief goedkoop, goedkope mensen zijn soms relatief duur. Er hoeft in de Gemeente Haarlem uiteraard niet gewerkt te worden met een vaste multiplier, hierin zijn keuzes mogelijk. Niet alle kosten per persoon nemen toe met de loonschaal of functie van een persoon. Bijvoorbeeld: de huisvestings- en ICT-kosten voor een junior en een senior kunnen vrijwel gelijk zijn. Deze kosten kunnen ook op een andere wijze dan met een multiplier in de tarieven worden verwerkt.

Meer logica en "evenwicht" in en tussen de tarieven zou wel mogen worden verwacht.

Uit het overzicht van marktconforme tarieven blijkt dat een aantal tarieven buiten de gebruikelijke marktconforme bandbreedte valt.

Over het geheel genomen kennen de door de Gemeente Haarlem gehanteerde tarieven gemiddeld genomen een hoge multiplier. De gemiddelde multiplier valt nog net binnen de bovenmarge van de bandbreedte voor middelgrote en grote bedrijven. Daarmee kan gesteld worden dat de tarieven aan de hoge kant zijn. Ze zouden zeker 10% lager moeten zijn.

4.3 De steekproef

4.3.1 Opzet steekproef algemeen

De keuze van het aantal projecten per categorie is in overleg met de opdrachtgever gebeurd. De feitelijke projecten zijn door Royal Haskoning willekeurig gekozen zonder kennis van deze projecten vooraf.

In de steekproef bleek, na een eerste beschouwing, sprake van een drietal soorten projecten:

- Onderhoud Openbare Ruimte, dit zijn: civieltechnische projecten;
- Gebiedsontwikkelingen/grondexploitaties;
- Investerings, 1 bouwkundig project en 1 gebiedsontwikkeling.

Deze soorten projecten zijn zo verschillend van aard dat ze op verschillende manieren zijn benaderd. De aanvankelijk gekozen onderzoeks aanpak bleek niet voor iedere soort projecten bruikbaar. In overleg met de opdrachtgever is de aanpak daarom aangescherpt en/of aangepast. Hierna wordt per soort projecten de benadering verantwoord.

Uiteindelijk zijn de gebiedsontwikkelingen, zoals eerder gemeld, op een andere wijze onderzocht. Deze zijn in onderstaand schema weggelaten.

De volgende projecten zijn onderzocht.

	Klein <150.000	Middelgroot >150.000 & < 1.000.000	Groot >1.000.000
Onderhoud Openbare Ruimte	Zeedistelweg	Erasmuslaan/Martin Luther Kinglaan (reconstructie iem nieuwbouw)	Garenkokerskwartier (verv. Riolering, kademuur, wegen, ov en groen)
	Uitbreiding waterberging Mollerusweg - Penningsveer	Geneesheren-buurt (wegen, openbare verlichting, verv. riolering)	Plesmanlaan (herinrichting)
	Nassaubrug, black spot	Schouwtieslaan, fietsvoorziening	Lintumpad (plek is Waertmolenpad geworden) BBB
	Overtonstraat (wegen, ov, intensivering openbare ruimte)	Spaamdammer IJdijk (aansluiten huizen op riool)	
	Sinnevelt (aanbrengen 30 km/h voorzieningen)	Leidsevaart vervanging walmuur	
	Palmplein (G&S)		
	Schalkwijkerstraat fietsbruggen (vervangng)		
	Julianalaan e.o. (vrijliggende fietspaden)		
	Molenplas oeverreconstructie (beschoeiing aanbr. en eventueel zandstrand)		
	Toegankelijkheid bushaltes lijn 73 (3), 50/51 en busstation Schalkwijk		
Investerings			Stadsschouwburg

4.3.2 Normstelling & opzet onderzoek Onderhoud Openbare Ruimte

De projecten in de categorie Onderhoud Openbare Ruimte zijn allemaal overwegend civieltechnisch van aard.

Per project hebben wij ons op basis van de voortgangsrapportage (en soms informatie van internet) een beeld gevormd. Op basis van dat beeld hebben twee personen (een kostendeskundige en een senior project-/procesmanager) alle projecten afzonderlijk beoordeeld. Per project is bepaald welk percentage voor VAT-kosten t.o.v. de totale projectkosten gerechtvaardigd is.

Om tot de keuze van een percentage per project te komen, is ieder project beoordeeld op de complexiteit van het project, de inhoudelijke aard van het project, de doorlooptijd, de bouwsom, de voorbereidingstijd die het vergt, bijzonderheden als: risico's, problemen en de mate van participatie.

De volgende percentages zijn gehanteerd:

- 15% voor de "eenvoudige" projecten;
- 20% voor de "gemiddelde" projecten;
- 25% voor de complexe projecten.

De gekozen percentages vallen binnen de range 15% tot 25%. Alleen percentages met een onderling verschil van 5% zijn gehanteerd. Dit omdat we niet willen suggereren dat deze percentages uiterst nauwkeurig zijn.

De percentages zijn gekozen op basis van kennis over VAT-kosten bij andere overheidsopdrachtgevers.

De inschattingen van beide beoordelaars zijn vergeleken. Waar de inschattingen van elkaar afweken zijn de verschillen beredeneerd, daarna is een definitieve keuze voor een percentage gemaakt.

Met de percentages is per project bepaald welke normkosten gehanteerd mogen worden. Bij een aantal projecten was sprake van bijzondere omstandigheden, in die gevallen zijn correcties toegepast. Deze correcties zijn verantwoord in de rekenstaten per project.

Per project zijn de normkosten berekend door het percentage te relateren aan de bouwsom. Voor de bouwsom is bij alle projecten de marktonafhankelijke raming gehanteerd die uit de voortgangsrapportages was af te leiden. Er is dus niet gerekend met gerealiseerde bouwsommen na de aanbesteding. De ervaring leert dat in het huidige economische klimaat vaak erg laag wordt geoffreerd, soms zelfs onder de kostprijs. Rekenen met bouwsommen die afhankelijk zijn van (extreme) marktomstandigheden zijn geen geschikte basis om normbedragen voor VAT-kosten op te berekenen.

Er was sprake van enkele projecten die (vrijwel) afgerond waren. De meeste projecten zitten midden in een fase. Om de projecten vergelijkbaar te maken met de normbedragen is voor alle projecten een tweetal eindprognoses gemaakt. Voor beide prognoses zijn voor afgesloten fasen de werkelijk geboekte kosten genomen. Voor de prognoses RH (Royal Haskoning) zijn voor de fasen die nog niet volledig afgerond zijn onze eigen normbedragen gehanteerd. Voor de "prognose Haarlem" hebben we voor de resterende fasen de budgetten en/of de prognose van de gemeente Haarlem genomen.

Wanneer duidelijk was dat een fase vrijwel was afgerond hebben we voor die fase de werkelijk geboekte kosten genomen en hebben we daaraan een bedrag toegevoegd voor de resterende werkzaamheden. Dit betreft inschattingen. In de rekensheets per project hebben we vastgelegd welke keuzen we per project hebben gemaakt.

Voor de duidelijkheid, de betekenis van de begrippen:

- Bouwsom. Dit is de marktonafhankelijke raming van de bouwsom;
- Budget Haarlem. Dit is het budget dat in het financiële systeem van de gemeente Haarlem is opgenomen;
- Normkosten RH. Dit is het VAT-kosten bedrag dat als budget volgt uit de normberekening gemaakt door Royal Haskoning;
- Prognose RH. Dit zijn voor het betreffende project de werkelijk gemaakte kosten uit het financiële systeem van de gemeente Haarlem + de prognose voor resterende fasen/werkzaamheden die volgen uit de door Royal Haskoning berekende normkosten;
- Prognose Haarlem. Dit zijn voor het betreffende project de werkelijk gemaakte kosten uit het financiële systeem van de gemeente Haarlem + de prognose voor resterende fasen/werkzaamheden die volgen uit de voortgangsrapportages van de gemeente Haarlem.

4.3.3 Resultaten Onderhoud Openbare Ruimte

In de voortgangsrapportages valt op dat er regelmatig informatie in staat die niet (volledig) consistent is met de informatie uit het financiële systeem. Ook ontbreken bij ramingen dateringen, zodat soms onduidelijk is of sprake is van een oude of van een recente raming.

Een verschil van enkele procenten in een gehanteerd VAT-percentages kan in de VAT-kosten al tientallen procenten verschil maken. Afwijkingen van 10 tot 20% in de VAT-kosten hoeven niet schokkend te zijn. Er is immers gewerkt met grove percentages (15%, 20% of 25%), dit brengt onnauwkeurigheid met zich mee. Een diepgaande analyse per project is daarom niet zinvol.

De resultaten van de rekenexercities per project zijn als volgt:

Naam project	Bouwsom	Budget Haarlem	Normkosten RH	Prognose RH	Prognose Haarlem	% Haarlem budget	% normkosten RH	% prognose RH	% prognose Haarlem
Mollerusweg-Penningveer	0,00	40.000,00	0,00	35.000,00	35.000,00	Percentages t.o.v. de bouwsom			
Dit is een onderzoek en is in onderstaande berekening buiten beschouwing gelaten									
Palmplein	45.240,00	24.200,00	15.080,00	43.005,25	43.005,25	53,49	33,33	95,06	95,06
Nassaubrug Black Spot	60.900,00	18.200,00	10.747,06	12.033,25	12.033,25	29,89	17,65	19,76	19,76
Sinnevelt	62.351,00	18.000,00	15.587,75	21.150,05	21.150,05	28,87	25,00	33,92	33,92
Zeedistelweg	105.000,00	40.000,00	35.000,00	37.975,00	49.225,00	38,10	33,33	36,17	46,88
Molenplas Oeverreconstru	115.000,00	35.000,00	38.333,33	49.895,25	49.895,25	30,43	33,33	43,39	43,39
Schouwteslaan fietsvoorzi	224.000,00	143.500,00	74.666,67	105.823,63	117.096,77	64,06	33,33	47,24	52,28
Martin Luther Kinglaan Me	328.820,00	79.800,00	58.027,06	83.518,14	83.518,14	24,27	17,65	25,40	25,40
Overtonstraat	300.000,00	107.300,00	100.000,00	148.429,03	142.929,03	35,77	33,33	49,48	47,64
Schalkwijkerstraat fietsbru	333.400,00	51.600,00	124.486,90	134.116,28	129.111,28	15,48	37,34	40,23	38,73
Plesmanlaan	511.500,00	170.000,00	170.500,00	198.410,57	198.410,57	33,24	33,33	38,79	38,79
Spaardammerdijk en IJdij	569.500,00	85.500,00	189.833,33	240.674,06	196.765,73	15,01	33,33	42,26	34,55
Julianalaan	595.000,00	107.600,00	104.125,00	126.903,00	126.903,00	18,08	17,50	21,33	21,33
Leidsevaart vervanging wa	670.000,00	226.960,00	223.333,33	223.333,33	226.960,00	33,87	33,33	33,33	33,87
Toegankelijkheid bushalte	798.400,00	125.000,00	199.600,00	128.536,00	167.636,00	15,66	25,00	16,10	21,00
Lintumpad BBB (nu: Waer	1.089.000,00	434.000,00	272.250,00	239.781,23	248.106,23	39,85	25,00	22,02	22,78
Garenkokerskwartier-Oost	3.172.650,00	1.051.000,00	893.162,50	1.155.632,54	1.155.632,54	33,13	28,15	36,42	36,42
Geneesherenbuurt	6.142.000,00	870.000,00	1.083.882,35	724.920,87	568.785,58	14,16	17,65	11,80	9,26
Totalen	15.122.761,00	3.587.660,00	3.608.615,29	3.674.137,49	3.537.163,67	23,72	23,86	24,30	23,39

Bij meerdere projecten valt op dat het aandeel van opdrachtgeverschap en projectmanagement samen een (te) groot deel van de VAT-kosten uitmaakt.

4.3.4 Analyse Onderhoud Openbare Ruimte

Ten opzichte van de normkosten zijn er zowel projecten te vinden die een budget hebben en/of een prognose die hoger als lager zijn dan het bepaalde normbudget.

Er zijn meer projecten die een budget hebben dat hoger is dan de door RH gecalculeerde normkosten, namelijk 11 van de 17 onderzochte projecten.

Er zijn meer projecten die een eindprognose hebben die hoger is dan de door RH gecalculeerde normkosten, namelijk 14 van de 17 onderzochte projecten.

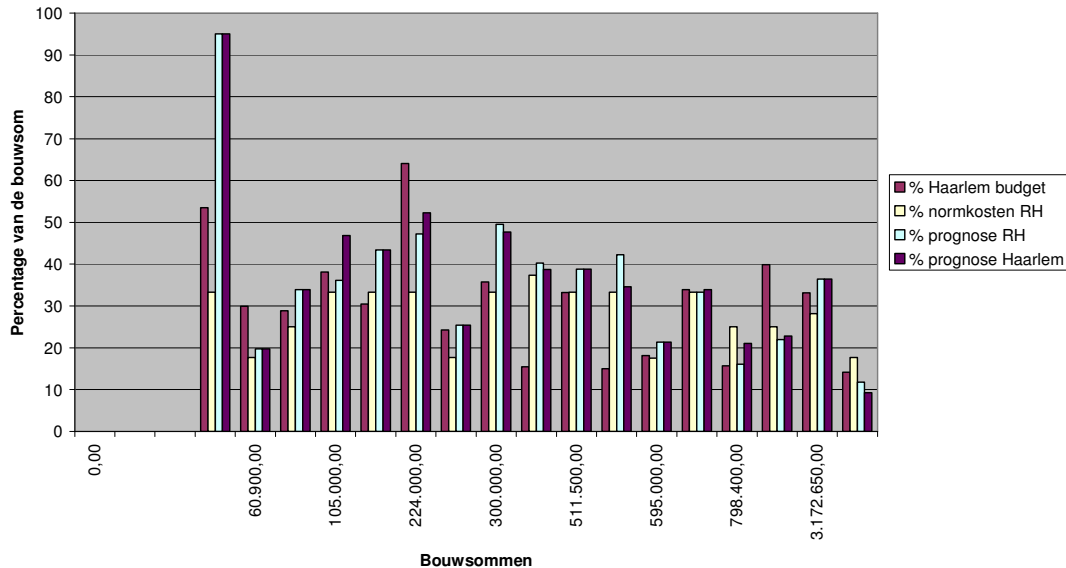
In de normering zit, zoals eerder gesteld, een mate van onnauwkeurigheid, er is immers met slechts drie percentages gewerkt. Op basis van het aantal projecten zou echter wel verwacht mogen worden dat het aantal projecten boven en onder de norm in evenwicht zou zijn. Dit is niet het geval. De normering en de werkelijke kosten (prognose) zijn vaker hoger dan lager.

Uit de informatie van de voortgangsrapportages blijkt dat er vaak mogelijk wel aanwijsbare redenen zijn waarom iets duurder is geworden dan begroot. Gekwantificeerd wordt dit echter nergens. Er is geen sprake van wijzigingenbeheer.

De bouwsommen, de gemeentelijke budgetten, de normkosten en de prognoses zijn voor alle projecten (exclusief één onderzoeksproject) ook nog opgeteld om gemiddelde percentages te bepalen. Opmerkelijk is dat de VAT-percentages ten opzichte van de bouwsom voor het gemeentelijke budget en het normbudget vrijwel gelijk zijn (respectievelijk 23,72 % en 23,86%). Wanneer echter één project wordt weggelaten waar het normbudget veel hoger uitkomt dan het gemeentelijke budget is er wel meer verschil (respectievelijk 30,26% en 28,11%).

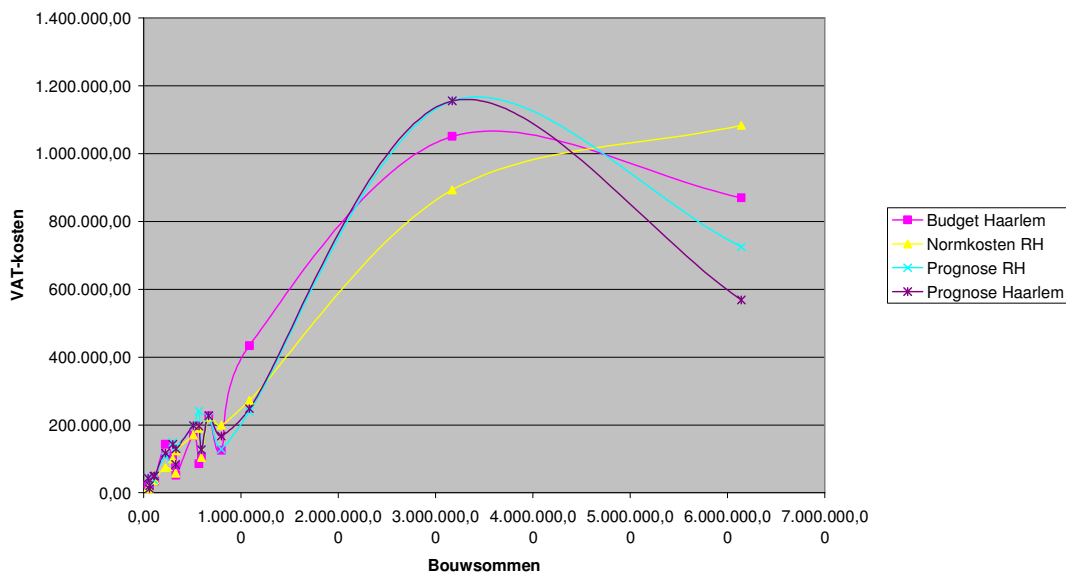
In onderstaande grafiek zijn de budgetten, de normbedragen en de prognoses per project naast elkaar geplaatst, allemaal uitgedrukt in percentages van de bouwsom.

VAT percentages versus bouwsommen



In onderstaande grafiek zijn de VAT-kosten en bouwsommen ten opzichte van elkaar geplaatst.

Verdeling VAT versus bouwsommen



In het projectenwerk is bekend dat kleinere projecten doorgaans meer aandacht in de voorbereiding en aansturing vragen, waardoor de VAT-kosten relatief hoger zijn dan bij grotere projecten. In de grafiek dalen de trendlijnen naar rechts, de kosten worden ten opzichte van de bouwsommen relatief lager.

Opvallend in deze grafiek is dat het project Geneesherenbuurt (het grootste project, in de grafiek geheel rechts) voor een forse daling van de trendlijnen zorgt. Op basis van onze ervaring strookt de gele lijn meer met onze verwachting.

In de interviews werd geopperd dat overschrijdingen vaak al in het begin van projecten ontstaan doordat in die fase de activiteiten meer procesmatig dan projectmatig van aard zijn. Hoewel dit aannemelijk klinkt, wordt het niet door de cijfers gestaafd. Van de onderzochte projecten zijn er slechts 7 waarbij in de initiatief- en/of definitiefase budgetten zijn gevuld en kosten zijn verantwoord. Van deze 7 projecten is er bij 4 sprake van een overschrijding en bij 3 een onderschrijding. Op basis van deze geringe aantallen zijn geen algemene conclusies te trekken.

4.3.5 Normstelling & opzet onderzoek Gebiedsontwikkeling

Uit de het Meerjarenperspectief Grondexploitaties 2011 (MPG 2011) is van 30 projecten een samenvattend overzicht gemaakt waarin de belangrijkste kenmerken per project zijn opgenomen om een totaalbeeld te krijgen in de plankosten.

Het project Delftlaan-Noord is nader geanalyseerd.

De projecten Delftlaan-Noord en Europawijk-Zuid zijn verwerkt in de plankostenscan. Deze plankostenscan is door het rijk beschikbaar gesteld bij het van kracht worden van de “grexwet” (d.i. de meest recente vernieuwing van de wet ruimtelijke ordening). In deze wet kan/moet met deze scan worden bepaald welke kosten maximaal verhaald mogen worden bij particuliere ontwikkelaars. Daarmee is het een belangrijke toetssteen geworden. Maakt een overheidspartij immers meer plankosten dan deze scan produceert, dan blijft die overheid met een tekort zitten).

In bijlage 2 zijn beschouwingen opgenomen over onderzoek dat de gemeente Haarlem in het verleden heeft laten verrichten naar plankosten, ook de plankostenscan wordt in deze bijlage nader beschouwd.

In het onderzoek is niet geprobeerd de hele geschiedenis van de onderzochte projecten, de oorzaken van vertragingen en budgetoverschrijdingen te achterhalen, en dit zo goed mogelijk weer op te schrijven. De gang van zaken rond ruimtelijke ontwikkelingsprojecten in de stedelijke vernieuwing zijn in Haarlem niet anders dan in andere plaatsen. De invloed die de samenleving en politiek op een project heeft, naast de complexiteit van regelgeving en procedures, heeft in een democratische omgeving altijd gevolgen voor de aspecten tijd en inhoud van een project. Dit zal ook in de toekomst niet veranderen, dit zijn nu eenmaal verworvenheden van onze samenleving. Waar het wel om gaat is een zo goed mogelijke inschatting van de risico's van een project, de maatschappelijk gevoeligheden, de complexiteit, e.d. en op basis van die inschatting een zo goed mogelijke beheersing van het project.

De Haarlemse gebiedsontwikkelingen

De Haarlemse projecten zijn vooral herstructureringsprojecten, klein of middelgroot van omvang en vaak met een behoorlijke doorlooptijd van 8 tot 15 jaar. Voor herstructureringsprojecten zijn dit soort doorlooptijden niet ongebruikelijk. Voor gebiedsontwikkelingsprojecten waarvoor een grondexploitatie wordt geopend, wordt sinds 1999 binnen de gemeente Haarlem het budget vastgesteld met de norm 29% over de kosten van bouw- en woonrijpmaken.

Uit de analyse van de grondexploitaties uit MPG 2011 kan worden geconcludeerd dat de tot nu toe gerealiseerd plankosten behoorlijk uit de pas lopen met de norm van 29%. De conclusie dat de plankosten uit de hand lopen kan echter niet worden getrokken, de

vraag kan immers worden gesteld of de raming van de plankosten wel juist was. In het voorbeeld Delftlaan-Noord wordt hier nader op ingegaan.

Plankostenscan Delftlaan-Noord & Europawijk-Zuid

Om te onderzoeken of de berekening van de plankostenscan voor Haarlem een bruikbaar instrument zou kunnen zijn voor een meer gedifferentieerde benadering van de plankosten is van een tweetal projecten de plankostenscan uitgevoerd te weten Delftlaan-Noord en Europawijk-Zuid. Deze twee projecten zijn gekozen omdat het project Delftlaan-Noord met een percentage van 46% de norm van 29% fors overschrijdt, maar het project Europawijk-Zuid met een percentage van 30% dicht bij de norm blijft.

4.3.6 Resultaten Gebiedsontwikkeling

Steekproef Delftlaan-Noord

De steekproef is uitgevoerd naar het project Delftlaan-Noord. Delftlaan-Noord is een transformatieproject van Ymere en behelst in grote lijnen de sloop van 4 blokken portiekflats naar een nieuwe ontwikkeling van 6 bouwblokken met totaal 187 appartementen. De doorlooptijd van het project is 2006-2012. Dit is voor een transformatieproject een korte doorlooptijd.

Uit het meerjarenperspectief blijkt dat de investeringen voor het bouw- en woonrijpmaken uitkomen op € 1,712 miljoen. De kosten van VAT /Planontwikkeling komen uit op € 0,787 miljoen. Dit is 46% van de investering voor het bouw- en woonrijpmaken. Het vastgestelde budget van 29% wordt met 17% overschreden.

Voor dit project is destijds een voorcalculatie gemaakt voor de urenbesteding van het projectteam op grond waarvan een indicatie ontstaat van de te verwachten plankosten. De voorcalculatie kwam uit op een bedrag van € 657.242,-. Daarbij moet worden aangetekend dat van enkele disciplines de kosten betaald worden uit de zogenaamde 'paraplu' en de juridische kosten, de kosten voor toetsing, en de kosten voor Verkeer & Vervoer niet zijn geraamd. In ieder geval kan worden geconcludeerd dat ook het voorgerecalculeerde percentage VAT van 37% al ruim meer is dan de toegestane 29%.

Daarnaast is er een recente voorcalculatie voor de periode 2011 - 2012 opgesteld. Uit deze voorcalculatie blijkt dat voor totaal 8 medewerkers 36,5 uur per week voor 2011 is geraamd en voor 16,5 uur per week 2012. In het MPG is voor 2011 een bedrag van € 164.000,- en voor 2012 een bedrag van € 81.000,- opgenomen.

Uit de bestedingen van Delftlaan-Noord volgt een gemiddeld uurtarief van € 81,-. Met dit tarief komt de voorcalculatie uit op:

- 36,5 uur x 52 weken x € 81,- = € 153.738,-
- 16,5 uur x 52 weken x € 81,- = € 69.498,-

Daarmee valt de urenraming keurig binnen grondexploitatie zoals opgenomen in het MPG 2011. Hierbij moet worden opgemerkt dat het project zich in de eindfase bevindt, waardoor een juiste inschatting van de (aflopende) werkzaamheden eenvoudiger wordt.

Uit de gegevens blijkt dat de urenraming 2011 - 2012 voor het project de uren raamt van zeven medewerkers. Uit de overzichten verwerkte uren per medewerker blijkt dat voor de werkorder "projectbegeleiding" in de perioden 2008 tot heden op een totaal van

2.530 uur 22 medewerkers hebben geschreven. Voor de werkorder “bouw- en woonrijpmaken” van het ingenieursbureau hebben in die periode op een totaal van 2.248 uur 16 medewerkers geschreven.

Opvallend is dat de raming voor 2011 en 2012 uit gaat van 8 medewerkers, terwijl de geschiedenis leert dat er veel meer mensen aan het project werken.

Via de gebruikelijke projectorganisatie wordt het beschikbare budget naar producten en disciplines toegewezen. Dit gebeurt op basis van toegewezen werkorders voor producten. Via het tijdregistratiesysteem worden de bestede uren zichtbaar in de administratie.

Invoer van het project in de plankostenscan komt uit op een budget van € 1,278 miljoen. Dit zou uit komen op een percentage van 75%! Dit ligt dus nog belangrijk hoger dan het verwachte eindbedrag van € 0,787 miljoen volgens de MPG 2011.

Omdat de productenlijst van de plankostenscan niet precies gelijk is aan de werkorders van het project is een vergelijking op detailniveau niet mogelijk.

Resumerend:

- VAT volgens 29% € 496.000,-
- VAT volgens voorcalculatie € 657.000,-
- VAT volgens MPG 2011 € 787.000,-
- VAT volgens plankostenscan € 1.278.000,-

Plankostenscan Europawijk-Zuid

Europawijk Zuid is een herontwikkelingsproject in de wijk Schalkwijk en betreft o.a. de bouw van 311 woningen. De doorlooptijd van de Grex is 9 jaar.

In het MPG is een bedrag van € 1.938 miljoen opgenomen voor plankosten. Dit is een percentage van bijna 30%. Uit de plankostenscan volgt een bedrag van € 2,18 miljoen.

Resumerend:

- VAT volgens 29% € 1.898.000,-
- VAT volgens MPG 2011 € 1.938.000,-
- VAT volgens plankostenscan € 2.182.000,-

De drie bedragen liggen in dit project dicht bij elkaar.

Benchmark plankosten

In het verleden (start van de Vinex operatie in 1995) werden plankosten van Vinex locaties vanwege de rijksbijdrage gestandaardiseerd op 22%. Uit diverse onderzoeken en publicaties daaropvolgend werd duidelijk dat het percentage van 22% voor veel projecten onvoldoende was. Het onderzoek van Arcadis uit 1999 voor de gemeente Haarlem liet al zien dat de plankosten tussen projecten en gemeenten sterk uiteenliepen en ruim boven de 22% uit kwamen.

Binnen Royal Haskoning zijn diverse grondexploitaties beschikbaar waaruit de percentages VAT / Plankosten zijn gehaald. Dit zijn grondexploitaties opgesteld door gemeenten, Royal Haskoning en andere adviesbureaus. Het betreft grondexploitaties uit de periode 2004-2011. Uiteraard zijn het voorcalculaties.

Het gehanteerde percentage voor Voorbereiding & Toezicht over de civiele kosten is in de meeste grondexploitaties 15%. De percentages voor overige plankosten lopen uiteen van 11% tot 20%.

Voor een drietal zeer recent door Royal Haskoning uitgevoerde gebiedsontwikkelingen zijn de plankosten genormeerd via de plankostenscan. Uit de scan komen percentages tussen 35% en 40%.

4.3.7 Analyse Gebiedsontwikkeling

Voor de normering van VAT binnen de gebiedsontwikkelingen hanteert de gemeente Haarlem een vast percentage van de investeringen voor bouw- en woonrijp maken. De werkelijke kosten van VAT binnen gebiedsontwikkelingen worden bepaald door zaken die weinig met het bouw- en woonrijpmaken te maken hebben, dit maakt dat het gehanteerde percentage geen goede basis is voor het bepalen van de noodzakelijke VAT-kosten.

Analyse met de plankostenscan toont aan dat de VAT-kosten van de onderzochte projecten lager zijn dan de kosten die uit deze normberekening volgen.

De VAT-kosten volgens de plankostenscan voor Delftlaan-Noord komen veel hoger uit dan de VAT-kosten die voor dit project zijn opgenomen in het MPG 2011.

4.3.8 Normstelling & opzet onderzoek onderzoek Investerings

In de categorie Investerings is slechts één bouwkundig project onderzocht, namelijk de Stadsschouwburg. Het project Schoterbrug, dat formeel ook onder de Investerings valt, is met de gebiedsontwikkelingen meegenomen.

Gezien de tijd waarin het project Stadsschouwburg speelde zijn met de berekeningsmethodiek van de SR 1997 en de RVOI 2011 normbedragen opgesteld. Alle gemaakte onderzoekskosten zijn voor waarheid aangenomen en aan de VAT-kosten toegevoegd. Voor projectmanagement en opdrachtgeverschap is op basis van kengetallen een norm bepaald.

Als basis voor de berekeningen is het geleverde projectoverzicht gehanteerd. Door de doorlooptijd is de financieel administratieve behandeling van het project verschillend geweest van andere projecten, er is sprake van veel historische informatie uit oude systemen die moeilijk interpreteerbaar is. Als basis voor de berekeningen is daarom het projectoverzicht behorend bij de voortgangsrapportage gebruikt.

4.3.9 Resultaten Investerings

Op basis van onze eigen voorcalculatorische berekening komen wij uit op een percentage van 24,2% van de bouwkosten. In werkelijkheid is sprake van een percentage van 27,5%. Gezien de lange doorlooptijd van het project met alle gevolgen die dit heeft en de complexiteit van het werk is dit niet uitzonderlijk te noemen. Zeker als in acht wordt genomen dat er in het verleden minder professioneel werd gewerkt binnen de gemeente en dat de uurtarieven aan de hoge kant zijn.

4.3.10 Analyse Investeringsen

Op basis van 1 project kunnen wij geen algemene uitspraken doen over de VAT-kosten van dit soort projecten.

4.4 De interviews

4.4.1 Opzet interviews

Nadat de steekproef (grotendeels) was uitgevoerd resteerde een aantal interviews en enkele hypothesen. Op basis van deze vragen en hypothesen is in overleg met de opdrachtgever bepaald welke mensen het beste geïnterviewd konden worden.

De geïnterviewden hebben zeer openhartig over allerlei zaken gesproken. Enkelens hebben er op aangedrongen de informatie volledig anoniem te houden. Dit respecteren wij. De opdrachtgever voor dit onderzoek weet wel wie er zijn geïnterviewd. Er zijn uiteindelijk zeven mensen geïnterviewd, hieronder waren enkele nauw betrokken lijnmanagers, enkele gebiedsmanagers en een projectmanager.

Naast deze interviews is ook gesproken met Sylvia van Egmond, vooral over de financiële informatie die nodig was voor dit onderzoek, en met Marcel van der Ark, die voor deze opdracht als contactpersoon optrad.

Doelmatigheid van de ambtelijke inzet gebiedsontwikkelingen

Een van de onderzoeksvragen richt zich op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ambtelijke inzet bij projecten. Voor het ruimtelijke ontwikkelingsproject is Delftlaan-Noord onderzocht.

Dit is op twee manieren onderzocht: ten eerste de werkprocessen, inzet van mensen en urenverantwoording op basis van beschikbare informatie op papier, en ten tweede door middel van een interview met de betreffende projectleider en het hoofd Vastgoed.

Interviews doelmatigheid overig

De interviews richten zich op de vraag hoe het proces bij ruimtelijke ontwikkelingen is georganiseerd. Daarmee kan een oordeel over de doelmatigheid worden gegeven. De volgende onderwerpen zijn in de interviews aan de orde geweest:

- Projectorganisatie: rolverdeling bestuurlijk/ambtelijk opdrachtgever en projectleider
- Bemensing projectgroepen en capaciteit (planning en werkelijkheid)
- Het ramingproces
- Budgettering
- Budgetbewaking: rollen, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, voortgangsrapportages
- Besluitvorming en mandatering (bestuurlijke drukte?)
- Wijzigingenbeheer

Daarnaast kwamen in de interviews spontaan de volgende thema's naar voren :

- Kostendekking;
- Taaksplitsing projectmanagement;
- De overlegcultuur, ultieme consensus zoeken;
- Inhoudelijke gedrevenheid en kwaliteitsstreven.

4.4.2 Resultaten interviews

Algemeen

In de voorgaande paragrafen is vaak al gerefereerd aan de informatie die uit de interviews is verkregen. Deze zaken worden in deze paragrafen niet opnieuw beschouwd, omdat dit elders in dit rapport al is gebeurd.

Uit de interviews blijkt een sterke gedrevenheid om projecten voor elkaar te krijgen en om dit ook steeds beter te doen. Trots werd geconstateerd dat uit metingen blijkt dat de Haarlemmers steeds meer tevreden zijn over hun stad. Er worden complexe projecten gerealiseerd. Veel projecten verlopen tamelijk probleemloos, enkelen niet (en die laatste krijgen helaas vaak alle aandacht). De geïnterviewden kenden allemaal de wereld van projecten in de buitenruimte, zij weten “waar het over gaat”.

Kennis en praktijk Projectmatig werken

Uit de wijze waarop de geïnterviewde medewerkers over projectmatig werken en de projecten spraken, bleek dat zij allen goed op de hoogte waren van de theorie en praktijk van het projectmatig werken.

Het besef dat er sprake is van een toenemende professionalisering wordt breed gedeeld. Evenals de constatering dat “we er nog niet zijn.” Er is waargenomen dat wordt gewerkt aan verbetering.

Projectorganisatie

De organisatie rond de projecten is grotendeels projectmatig te noemen. Binnen Stedelijke Projecten is zelfs sprake van een zuivere projectenmatrix, waarin de leidinggevende zorgt voor capaciteit en kwaliteit, terwijl de projectleiders integraal verantwoordelijk zijn voor hun projecten.

Er zijn in enkele interviews wel kanttekeningen geplaatst. Zo werd geconstateerd dat de opdrachtgevers van de gebiedsontwikkelingen “laag” in de hiërarchische structuur opereerden met als gevolg dat besluiten soms via heel wat lijnmanagementlagen verliepen. Ook werd enkele keren gesteld dat een grote rol van het lijnmanagement strijdig is met de filosofie van het projectmatig werken.

Een aantal keren kwam ook het stafoverleg ter sprake waarin de projecten worden besproken. Naast bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers nemen ook projectleiders (op afroep) en lijnmanagers aan dit overleg deel. Sommigen zien dit als een inbreuk op het projectmatig werken.

Over de werking van de driehoek bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectleider werd in het algemeen aangegeven dat deze prima werkt. De belangrijkste contacten tussen wethouders en projecten lopen via de ambtelijk opdrachtgever en waar nodig is er rechtstreeks contact tussen wethouders. In de interviews is zowel een keer gezegd dat dit laatst te vaak gebeurt, als dat dit te weinig gebeurt. Iedereen beaamt dat dit sterk van personen afhangt. Ook is enkele malen bevestigd dat deze contacten noodzakelijker zijn wanneer een project zeer politiek gevoelig is (of wordt), dan kan immers elk detail opeens van belang zijn.

Bemensing projecten

Stedelijke projecten bepaalt in hoge mate wie op welk project wordt ingezet. Opdrachtgevers gaven aan wel eens voorkeuren voor mensen te hebben vanwege de aard van een specifiek project. Dit is dan ook bespreekbaar. Wel werd eenmaal aangegeven dat je dat niet te vaak moest doen het werd “niet gewaardeerd, maar soms wel geaccepteerd en gehonoreerd”. Soms zit niet “the best man on the job”. Over alle interviews heen kwam de manier waarop bemensing plaatsvindt niet als een probleem naar voren.

Ramingen

Het ingenieurbureau gebruikt voor ramingen van de civieltechnische kosten de SSK-systematiek. Alle overige kosten (VAT, leges, risico's, e.d.) worden in een samenspel tussen enerzijds de werkvoorbereider en de projectleider en anderzijds tussen de projectleider en de opdrachtgever tot stand. Deze laatste ramingen worden niet met een vaste systematiek verwerkt.

Budget en budgetbewaking

Budgetten volgen uit de raming en komen in een samenspel van inhoudelijk deskundigen, projectleiders en opdrachtgevers tot stand. Het formeel via een raadsbesluit vastgestelde budget wordt in het financiële systeem vastgelegd. Voor budgetwijzigingen is een raadsbesluit nodig.

Binnen de openbare werken projecten bestaan binnen het jaarbudget vereveningsmogelijkheden. Dit geeft de betreffende opdrachtgever de mogelijkheid om op projectniveau bij te stellen, maar ook om overschrijding van het jaarbudget of onderuitputting te voorkomen.

Uit de interviews blijkt dat er allerlei verschillende inzichten zijn over de kostenbewaking en over de correctiemogelijkheden die projectleiders hebben ten aanzien van de geschreven tijd. Enkele geïnterviewden menen dat een projectleider onterecht geschreven uren niet kan corrigeren, terwijl anderen aangegeven dat dit wel kan (maar dat het omslachtig is).

De budgetbewaking voor de projecten is een verantwoordelijkheid van de projectleiders. Op basis van de interviews is geconstateerd dat projectleiders soms nog laat geconfronteerd worden met overschrijdingen. Voor een deel komt dit door de goedkeuringssystematiek. Pas als een leidinggevende iemands tijdstaat heeft goedgekeurd, worden de uren/kosten zichtbaar voor de projectleider. Hierin zit soms een vertragende factor, bijvoorbeeld omdat een tijdstaat niet goedgekeurd kan worden door het ontbreken van een (nieuw) projectnummer.

Enkele malen is genoemd dat de eerste maanden van het jaar grip op de lopende financiën ontbreekt, omdat alle financiële mensen dan bezig zijn met de jaarafsluiting van het voorgaande jaar.

Meerdere mensen hebben aangegeven dat zij de mogelijkheden om kosten te bewaken te beperkt vinden. Tegelijkertijd geven enkelen aan dat ze wel weten dat er middelen zijn (Qlickview is enkele malen genoemd), maar dat zij geen tijd hebben om zich hierin te verdiepen.

De overzichten uit het financiële systeem worden door sommige mensen als moeilijk leesbaar ervaren. Als onderzoekers hebben wij ervaren dat het inderdaad enige moeite kost om de overzichten te doorgronden. Voor mensen die hier niet dagelijks mee werken werkt dit belemmerend voor een adequaat gebruik.

Eén persoon gaf aan dat medewerkers gemakkelijk teveel uren kunnen schrijven en dat zij er niet op worden aangesproken. Andere uitlatingen wezen op een machteloos gevoel over de geschreven uren.

Voortgangsrapportages

Over de kwaliteit van de voortgangsrapportages is het oordeel vrij eensluidend: erg wisselend van niveau afhankelijk van de betreffende projectleider. Sommige rapportages zijn erg goed, velen zijn redelijk en enkele lijken op “verplichte oefeningen”. Een paar keer is de noodzaak genoemd de prognoses adequater te maken. De rapportages worden nog niet lang opgesteld en het kwaliteitsniveau neemt wel toe. Enkele geïnterviewden gaven aan actief met verbeteringen bezig te zijn.

Een opdrachtgever gaf aan dat hij de voortgangsrapportages niet frequent genoeg vindt om op te sturen. Daar staat de opmerking van iemand anders tegenover die terecht stelt dat een voortgangsrapportage voor de opdrachtgever geen verrassingen zou mogen bevatten. De projectleider had de opdrachtgever dan al eerder op de hoogte moeten brengen. Tussen wens en werkelijkheid zit kennelijk nog verschil.

Besluitvorming en mandatering

Op basis van de schriftelijke informatie doemde de vraag op of opdrachtgevers en projectleiders wel voldoende mandaat hebben en of de besluitvorming wel efficiënt is. In de interviews bleek niemand te vinden zelf te weinig mandaat te hebben. Veel is ook informeel (dus zonder “macht”) te regelen. De besluitvorming wordt niet als te zwaar of te veel ervaren.

Opgemerkt is dat B&W- en raadsstukken wel langs veel (lijn)managers moeten. Ze volgen de hiërarchische organisatielijn in plaats van de lijn projectleider – ambtelijk opdrachtgever – bestuurlijk opdrachtgever.

Wijzigingenbeheer

Uit de voortgangsrapportages bleek niet dat er expliciet wijzigingenbeheer plaatsvindt. In de interviews werd dit bevestigd.

Sommige projecten lopen financieel “uit de hand”. Soms wordt een project, waarbij niemand dat verwacht opeens een politiek “hot item”. Eén inspreker in de raad kan een project op zijn kop zetten. Dit soort veranderingen leidt doorgaans tot veel meer overleg, onderzoek, e.d. dan vooraf voorzien. Het leidt tot een ander proces en project dan vooraf gedacht. Dat ook deze projecten worden beheerst wordt nu niet met wijzigingenbeheer gestaafd.

Genoemd werd een gebiedsvisie waarop 1.900 reacties kwamen! Dat had niemand voorspelt, al die reacties moeten wel netjes afgehandeld worden. Bij 1.900 reacties kost dat een veelvoud aan tijd vergeleken met bijvoorbeeld 50 of 100 reacties.

Kostendekking

Uit de interviews kwam naar voren dat er groepen zijn die hun financiële dekking volledig uit de projecten moeten halen. Bij deze groepen komen echter ook vragen terecht die niet aan lopende projecten zijn te relateren. De medewerkers schrijven hun uren noodgedwongen wel volledig op projecten. Dit leidt tot VAT-kosten op projecten die niet op die projecten thuis horen.

Taaksplitsing projectmanagement

Vanaf de opdrachtgevende kant zijn kanttekening geplaatst bij de invulling van het projectmanagement. Het gevoel heerst dat er altijd een volledig team van een projectleider, een projectsecretaris, een projectplanner en een risicomanager wordt ingezet. Er werden vraagtekens geplaatst bij de efficiëntie daarvan.

Vanuit Stedelijke projecten werd (deels) beaamd dat vrijwel altijd een taaksplitsing plaatsvindt, dit met juist kostenefficiëntie als argumentatie. Je kunt beter een goedkopere planner of secretaris respectievelijk een planning of notulen laten maken, dan een dure projectleider. De inzet van een risicomanager bij alle projecten is ingegeven door de behoefte een kwalitatieve slag te maken. Doordat de risicomanager steeds meer ervaring opdoet wordt het risicomanagement bovendien steeds efficiënter uitgevoerd. Voor steeds minder projecten wordt een uitgebreide risicosessie met veel aanwezigen gehouden.

De beschreven invulling van projecten is conform de gemeentelijke richtlijnen hierover.

Vanuit Stedelijke Projecten is aangegeven dat afwijking van de standaardtaaksplitsing altijd bespreekbaar is. Met enige regelmaat wordt tot een beperktere inzet van mensen op projecten besloten.

Overlegcultuur, consensus zoeken

In een interview kwam het beeld naar voren dat bij projectteamoverleggen teveel mensen altijd aan tafel zitten. Ook is gesteld dat in de heersende organisatiecultuur risico's gemeden zouden worden en dat daarom confrontaties worden gemeden. Anderen zien hierin juist veel verbetering ten opzichte van het verleden. Enkelen geven juist aan dat er tegenwoordig bij conflicten tussen twee afdelingen snel wordt geëscaleerd via de projectleider/opdrachtgever en/of ambtelijke top en vervolgens via het stafoverleg en, zo nodig, het college.

Inhoudelijke gedrevenheid

Enkele mensen hebben aangegeven dat de hoge mate van inhoudelijke gedrevenheid tot een streven naar bovenmatige kwaliteit zou leiden. Ook werd verondersteld dat dit bijdroeg aan de overlegcultuur (zoals hiervoor al is behandeld). De inhoudelijke gedrevenheid zou ook tot minder kostenbewustzijn leiden. Medewerkers zouden ook meer op hun deelproduct worden beoordeeld dan op het geheel.

Opdrachtgevers en projectleiders onderkenden in de interviews de vaak voorkomende tegenstrijdige eisen, wensen en belangen. Zij zien het als deel van hun taak om deze zaken te verzoenen of om, desnoods via escalatie, knopen door te hakken.

4.4.3 Analyse interviews

Algemeen, projectmatig werken en projectorganisatie

De werkwijze rond de projecten geeft geen aanleiding tot wijzigingen hiervan.

Soms wordt niet helemaal de lijn bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever gevolgd. Soms worden ook lijnmanagers in de projecten betrokken. Belangrijk is dat hierbij de sturing en besluitvorming eenduidig blijft verlopen. Direct contact tussen de bestuurlijk opdrachtgever en de projectleider is geen probleem zolang hierin geen sturing en besluitvorming plaats vindt en zolang het er niet toe leidt dat de ambtelijk opdrachtgever “buiten spel” komt te staan of belangrijke informatie mist.

Binnen een overheidsorganisatie is rond projecten altijd sprake van een dubbele verantwoordingslijn rond projecten. Enerzijds de projectmatige lijn via de ambtelijk opdrachtgever. Anderzijds moeten lijnmanagers verantwoording afleggen over het werk dat binnen hun afdelingen plaatsvindt. Dit roept vaak spanningen op. Een lijnmanager kan van mening zijn dat de bestuurders niet de gewenste informatie krijgen, terwijl de ambtelijk opdrachtgever vindt dat de bestuurder de juiste informatie krijgt. Het stafoverleg zoals dat in Haarlem plaats vindt kan gezien worden als een breuk met een zuivere projectmatige werkwijze, en dat is het ook. Daarnaast is het ook een oplossing voor de dubbele verantwoordingsproblematiek. Daarvoor is het een alleszins aanvaardbare oplossing.

Ramingen

Voor de ramingen van openbare werken projecten verdient het aanbeveling de totaalramingen te behandelen volgens de SSK-systematiek. Dit brengt meer helderheid over de inhoud en opzet van de ramingen.

Budget en budgetbewaking

Voor de openbare werken is het denkbaar de budgetten met de opbouw van de SSK-raming in het financiële systeem op te nemen.

Over urenbesteding moeten van tevoren altijd afspraken worden gemaakt met iedereen die iets binnen een project doet. Wanneer er wijzigingen zijn dan moeten deze worden vastgelegd en moeten de consequenties voor tijd en geld/uren inzichtelijk worden gemaakt. Wanneer er zonder waarschuwing overschrijdingen van budgetten plaats vinden dan dienen degenen die overschrijden hierop aangesproken te worden door de projectleider. Dit alles lijkt onvoldoende plaats te vinden.

Voortgangsrapportages

Het is een positieve verrassing dat van alle projecten voortgangsrapportages beschikbaar zijn! Het niveau van veel voortgangsrapportages is nog wel te laag. Zie hiervoor ook de bevindingen uit de steekproef.

Besluitvorming en mandatering

De geïnterviewden ervaren geen gebrek aan mandaat bij opdrachtgevers en projectleiders.

Wellicht is nog enige efficiëntieverbetering te vinden in de routing van B&W- en raadsstukken, aangegeven werd dat besluiten over projecten langs het lijnmanagement lopen.

Wijzigingenbeheer

Wijzigingenbeheer wordt niet expliciet ingevuld. Dit hoort bij een adequate kostenbeheersing, daarom moet dit nog invulling krijgen.

Met wijzigingenbeheer is aantoonbaar dat projecten waarin gekke dingen gebeuren, wel degelijk beheerst worden. Een financiële overschrijding bij een project waarin grote wijzigingen plaats vinden lijkt voor leken te wijzen op een gebrek aan beheersing. Dat hoeft niet het geval te zijn. Als er wijzigingen in het project zijn, dan heeft dat vrijwel altijd ook invloed op de (VAT-)kosten. Als die wijzigingen zodra zij zich voordoen worden benoemd en geraamd dan is het project nog steeds beheerst, ook al loopt het anders dan voorzien.

Kostendekking

De manier waarop kostendekking nu is georganiseerd is inflexibel en leidt tot onjuist tijdschrijven. Dit gebeurt noodgedwongen, er ontbreekt een werkbare oplossing.

Taaksplitsing projectmanagement

Te oordelen naar de gesprekken wordt er efficiënt omgegaan met de inzet van projectmanagementmedewerkers. Bij de opdrachtgevers leeft een ander beeld. Maatwerk moet bij projecten altijd mogelijk zijn, dit blijkt ook uit de bereidheid van Stedelijke Projecten om maatwerk te leveren. Wanneer opdrachtgevers van mening zijn dat een bepaalde inzet ongewenst is, dan kunnen zij dit aankaarten.

Overlegcultuur, consensus zoeken

Uit de interviews blijkt niet eenduidig of er voldoende en snel genoeg geëscaleerd wordt bij tegenstrijdige belangen of conflicten.

Inhoudelijke gedrevenheid

De geconstateerde gedrevenheid is waarschijnlijk aanwezig. Wij herkennen dit uit ervaringen binnen andere overheden. Het verdedigen van belangen is absoluut te verantwoorden. Wie voor een beleidsveld verantwoordelijk is moet daar ook “voor gaan”. Wel mag hierbij creativiteit en flexibiliteit worden verwacht om tot aanvaardbare oplossingen te komen.

Het is bij projecten in de buitenruimte tegenwoordig een gegeven dat er sprake is van tegenstrijdige eisen, wensen en belangen. Het behoort tot de taken van projectleiding en opdrachtgevers om deze zaken uiteindelijk zodanig te behandelen dat er toch een breed (maar zelden volledig) gedragen eindresultaat uitkomt.

Dit hoort domweg bij dit projecten. Zolang er maar snel genoeg wordt geëscaleerd (zie hiervoor) zien wij hier geen bijzonder probleem.

Het beeld dat de inhoudelijke gedrevenheid leidt tot het veronachtzamen van de financiële kant van projecten is niet bevestigd. De gesproken mensen die in de projectensfeer werkten gaven er alle blijk van dat zij de financiële kant van projecten serieus nemen en daar ook naar handelen.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Algemeen

Projectmatig werken in Haarlem

In de gemeente Haarlem worden de ruimtelijke projecten correct projectmatig behandeld.

VAT-kosten algemeen

Een extra onderzoek of een stapje terug doen in een project kan tot extra VAT-kosten leiden, maar ook tot een besparing op de totale projectkosten. Houdt dit altijd in gedachten en probeer niet krampachtig te VAT-kosten binnen een vastgesteld budget te houden als dit voor het project contraproductief is.

Tijdschrijven

Het tijdschrijven moet accurater worden. Leg hiervoor de bewaking bij de projectleiders. Zorg dat de projectleiders wekelijks een overzicht krijgen van op hun project gemaakte kosten en geboekte uren. De projectleider kan dan beoordelen of de uren terecht zijn, of ze in verhouding met geleverde diensten of producten staan en of ze op de juiste plaats zijn geboekt. Geef de projectleiders de mogelijkheid op geboekte kosten en uren correcties te plegen.

Zorg dat lijnmanagers wekelijks kunnen controleren op tijdig tijdschrijven. De norm moet zijn dat op maandag de tijd van de voorgaande week is verantwoord en goedgekeurd. Zorg dat zaken die dit belemmeren worden opgelost (zoals tijdig nieuwe projectnummers verstrekken). Spreek medewerkers aan die slordig met tijdschrijven omgaan. Bedenk sancties voor mensen die meer dan een maand achterlopen.

De informatie uit het tijdschrijven levert input voor nacalculatie. Nacalculatie levert meer kostenkennis op. Doe nader onderzoek naar de informatiebehoefte die er is. Daarna kan de structuur van het tijdschrijven (welke activiteiten, disciplines, fasen willen we kunnen onderscheiden) hierop worden aangepast. Waak ervoor dit te gedetailleerd te doen, de ervaring leert dat bij een te groot detailniveau de accuratesse van het tijdschrijven vermindert.

Tarieven

De gehanteerde Haarlemse tarieven zijn niet direct gekoppeld aan salarissen van medewerkers. Een andere tarifiering leidt niet persé tot lagere VAT-kosten. Immers de dekking moet voor het totaal “uit de lengte of de breedte komen.” Het verdient wel aanbeveling de opzet van de tarieven nog eens tegen het licht te houden. Tussen de tarieven onderling kan meer evenwicht worden gebracht door deze directer te koppelen aan het schaalniveau dat bij de functies hoort.

De tarieven zijn aan de hoge kant. Doe nader onderzoek of er in de overheadsfeer kosten zijn te besparen en/of doe nader onderzoek naar de mogelijkheden om sommige overheadkosten op een andere wijze te dekken. 10% lagere tarieven zou in dit soort werk tot meer marktconforme tarieven leiden.

Budget en budgetbewaking

Er is nu zeker sprake van budgetbewaking, deze komt echter passief over. Dit lijkt ingegeven doordat projectleiders en opdrachtgevers het gevoel hebben niet te kunnen bijsturen. En, in ieder geval voor een deel, kunnen ze dit niet omdat aan de basisvoorwaarden niet is voldaan (bijvoorbeeld: accuraat en tijdig tijdschrijven).

Het verdient aanbeveling aandacht te besteden aan de kostenbewaking en aan de mogelijkheden die projectleiders hebben om onterecht geschreven tijd te corrigeren. Er leven uiteenlopende beelden over wat "kan". Het verdient aanbeveling dit nader uit te werken en om betrokkenen hierin te trainen. Datzelfde geldt voor het trainen van medewerkers in het gebruik van de beschikbare beheersingsmiddelen, deze zijn er wel, maar worden beperkt gebruikt.

Lever opdrachtgevers en projectleiders (ongevraagd) maandelijks financiële overzichten van hun projecten. Besteed daarbij aandacht aan de leesbaarheid. Opdrachtgevers en projectleiders hebben doorgaans geen financiële achtergrond. De overzichten uit het financiële systeem zijn lastig te doorgronden voor mensen die er niet dagelijks mee werken, Qlickview levert naar verwachting mogelijkheden om gemakkelijker te doorgronden overzichten te genereren. Toets bij de gebruikers (opdrachtgevers en projectleiders) of bestaande overzichten bruikbaar zijn. Zo niet, ontwikkel dan een nieuw overzicht dat wel aan de eisen en verwachtingen van de gebruikers voldoet. Zorg dat correcties van foutief geboekte uren snel en zonder veel rompslomp zijn te realiseren.

Kosten horen te worden geboekt waar ze thuis horen. Het mag niet voorkomen dat afdelingen alle uren op projecten boeken omdat ze anders een dekkingprobleem hebben. Dus: laat deze afdelingen geen andere vragen meer beantwoorden dan die waar dekking voor is. Of: zorg dat er budget voor algemene bestuursondersteuning beschikbaar komt als dekking voor die vragen die niet vanuit de projecten komen. Hou in de begroting en dekking ook rekening met "frictiebudget", het is vrijwel onmogelijk om een veelheid aan mensen en disciplines altijd 100% effectief op projecten in te zetten.

Voortgangsrapportages

De voortgangsrapportages zijn adequaat van opzet, menig gemeente heeft dit nog niet op orde! Wel valt op dat er in de rapportages veel kleine (en enkele grotere) slordigheden zitten. Aan de kwaliteit van de rapportages dient meer aandacht te worden besteed.

De financiële informatie in de voortgangsrapportage en de informatie in het financiële systeem moeten volledig consistent met elkaar zijn.

Bij financiële informatie in de rapportages (ramingen, begrotingen, prognoses, e.d.) ontbreekt vrijwel altijd een datering. Het verdient aanbeveling om een datering toe te voegen omdat dan gelijk duidelijk is of deze informatie actueel of verouderd is.

Besluitvorming en mandatering

Uit dit onderzoek blijkt dat besluitvorming en mandatering niet als problematisch worden ervaren. Toch is het opmerkelijk dat B&W- en raadstukken niet de projectmatige, maar de hiërarchische organisatielijn volgen. De doeltreffendheid van de organisatie kan worden verbeterd door opdrachtgevers een ruimer mandaat te geven (zie onder wijzigingenbeheer). Een lichtere besluitvorming, leidt tot een verlaging van het aantal betrokkenen, tot een beperking van de transactiekosten (minder stukken opstellen) en

tot een verlaging van de benodigde communicatie. De VAT-kosten kunnen hierdoor enigszins verlaagd worden. Het verdient aanbeveling de mandatering aan een nader onderzoek vanuit deze optiek te onderwerpen.

Wijzigingenbeheer

In de voortgangsrapportages is geen wijzigingenbeheer waarneembaar. Regelmatig is sprake van overschrijdingen, deze worden niet gekwantificeerd.

Wij bevelen aan om actief wijzigingenbeheer op te zetten. Geef aan de opdrachtgevers een budget om deze wijzigingen ook gelijk van dekking te voorzien.

Registreer alle wijzigingen die invloed hebben op de kwaliteit, de planning of de financiën. Leg naast wijzigingen in de kaders (de scope) ook “ad hoc-gebeurtenissen”, (zoals incidenten in de raad, toezeggingen, meer en minder werk tijdens de uitvoering) vast. Leg per wijziging ook de bijbehorende besluiten vast (stuurgroep, B&W, raad).

Overweeg om bij wijzigingen gelijk een sub-werkorder te openen en laat iedereen die aan de wijziging werkt daarop schrijven. Aan deze sub-werkorders kan dan ook het aanvullend budget worden gekoppeld.

Overig

In interviews zijn drie zaken genoemd waar de meningen over verdeeld zijn. Uit dit onderzoek is niet te concluderen dat er echt sprake is van problemen. Hierbij horen dan ook erg algemene aanbevelingen: ga hierover met betrokkenen het gesprek aan, en zorg dat opdrachtgevers en projectleiders hier alert op zijn. Het gaat om de volgende punten:

- Taaksplitsing projectmanagement;
- Overlegcultuur, consensus zoeken;
- Inhoudelijke gedrevenheid.

5.2 Onderhoud Openbare Ruimte

Kosten

Het beeld van de VAT-kosten per project is verschillend, er zijn echter meer projecten met een overschrijding, dan met een onderschrijding. Alle aanbevelingen in dit hoofdstuk kunnen bijdragen aan een betere beheersing van de VAT-kosten.

SSK-ramingen

Er wordt geen systematiek voor de totaalramingen gehanteerd. Wij bevelen aan hiervoor de landelijk geaccepteerd Standaard Systematiek Kostenramingen (SSK) voor te gaan gebruiken. Daarmee wordt geborgd dat alle projecten op dezelfde wijze worden geraamd.

De SSK-systematiek wordt al wel voor de civieltechnische bouwkostenraming gehanteerd.

Budgettering

Onderzoek of het mogelijk is de verdeling van de SSK-systematiek ook in de budgettering op te nemen. Dit geeft informatiewinst.

Grip op VAT-kosten

Maak voor de voorziene producten en taken binnen de SSK-ramingen van de projecten een VAT-kostenraming. Gebruik normkostenpercentages met een eenvoudige systematiek (bijvoorbeeld de door ons gehanteerde 15%, 20%, 25%, voor eenvoudige, “normale” en complexe projecten) als toetssteen.

5.3 Gebiedsontwikkeling

Normering plankosten met de plankostenscan

Op dit moment is de plankostenscan een bruikbare oplossing voor een gedifferentieerde benadering van de plankosten bij een ruimtelijke ontwikkeling. De plankostenscan geeft een betrouwbaarder voorspelling van de VAT-kosten dan een vast percentage.

Wij bevelen aan om in de initiatieffase van een project al een eerste plankostenscan op te stellen, en de uitkomsten mee te wegen in de besluitvorming of een project wel of niet haalbaar is. We moeten ons immers afvragen of een investering in een project waarbij de plankosten richting de 60% gaan wel een verantwoorde inzet is van publieke middelen.

Een beslissing nemen met een genormeerd vast percentage aan VAT-kosten vinden wij niet verantwoord.

Omdat bij het project Delftlaan-Noord bleek dat de VAT-kosten veel lager zijn dan uit de plankostenscan blijkt, bevelen wij wel aan nader onderzoek te doen naar de geschiktheid van de plankostenscan voor de Haarlemse situatie. Wanneer er meer projecten op deze wijze geanalyseerd zouden worden kunnen wellicht trends worden gevonden die tot een specifieke Haarlemse plankostenscan kunnen leiden waarmee budgetten kunnen worden bepaald.

Een reëel tot stand gekomen budget is adequaat te bewaken, een te laag genormeerd bedrag leidt altijd tot overschrijding.

Gedurende de looptijd van het project en de jaarlijkse herziening van de grondexploitatie is het mogelijk de plankostenscan te herijken als onderbouwing voor een aanvullend krediet op de VAT-kosten.

Omdat de plankostenscan een specificatie levert van de budgetten per product / discipline verdient het aanbeveling de budgetten op dezelfde wijze aan producten en disciplines toe te wijzen. Geadviseerd wordt een deel van de beschikbare uren in reserve te houden als onvoorzien en pas als werkbudget toe te kennen als omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Registratie kosten en uren

Voor de registratie van kosten/uren wordt bij de grondexploitaties dezelfde inrichting gebruikt als bij de andere projecten. Dit terwijl gebiedsontwikkelingen meer programma's dan projecten zijn. De standaardfasering van projecten heeft voor gebiedsontwikkeling nauwelijks toegevoegde waarde (voor deelprojecten daarbinnen overigens weer wel).

Het verdient aanbeveling voor grondexploitaties de financiële huishouding specifieker in te richten, zeker wanneer de plankostenscan meer gebruikt gaat worden.

5.4 Investeringsen

Omdat er in de categorie Investeringsen slechts één project is onderzocht en omdat dit het enige bouwkundige project was kunnen geen conclusies en aanbevelingen voor dit soort projecten worden getrokken.

Bij het project Stadsschouwburg zou wijzigingenbeheer hebben geholpen om de werkelijk gemaakte VAT-kosten beter te verklaren.

De meeste projecten in de categorie Investeringsen zijn wat hun aard betreft gelijk aan gebiedsontwikkelingen of aan openbare ruimte projecten. Behandel deze projecten afhankelijk van hun aard als gebiedsontwikkeling of openbare ruimte project (zie conclusies en aanbevelingen bij de betreffende projecten).

=0=0=0=

Bijlage 1, geraadpleegde bronnen

- Van alle projecten is de meeste recente voortgangsrapportage geleverd. Daarnaast zijn uit het financiële systeem de budgetten en de werkelijke kosten van dat moment geleverd.
- B&W-nota "Actualisering Richtlijnen Fysieke projecten", vaststellingsdatum 20 december 2005
- Notitie "Opdracht geven en opdracht nemen van projecten en programma's in de nieuwe organisatie", juni 2008
- Maarjaren Perspectief Grondexploitaties 2011, Bijlage 2 Kadernota
- Analyses kosten en procedure binnenstedelijke projecten, Grondbedrijf Haarlem, Arcadis, 26 augustus 1999
- Informatie op de website van de gemeente Haarlem, www.haarlem.nl

Bijlage 2, beschouwing grondexploitaties, plankostenscan en achtergronden

Oud onderzoek

In 1999 heeft Arcadis in opdracht van de gemeente Haarlem een "analyse kosten en procedure binnenstedelijk projecten" uitgevoerd. In deze analyse is onderzoek gedaan naar de planprocessen, de uitvoeringskosten én de plankosten. In de analyse is een viertal stedelijke vernieuwingsprojecten doorgelicht en zijn de uitkomsten vergeleken met gegevens van de gemeenten Enschede en Schiedam.

Ten aanzien van de plankosten wordt in de analyse geconcludeerd dat "de uitvoeringskosten redelijk te ramen zijn, maar dat de planontwikkelingskosten, de verwervingskosten, de kosten voor bodemsanering en eventuele andere bijzondere kosten, zoals een parkeergarage, sterk afhankelijk zijn van de specifieke plaatselijke omstandigheden. Voor deze kosten zijn geen algemene normen te stellen".

In de slotconclusies en aanbevelingen wordt dit weer enigszins afgezwakt omdat daarin verwezen wordt naar de gegevens en het beleid van Enschede dat in grote lijnen zou stroken met de percentages die Arcadis hanteert. Hier wordt aangestuurd op vaststelling van een norm van 30%.

Voor gebiedsontwikkelingsprojecten waarvoor een grondexploitatie wordt geopend wordt sinds 1999 binnen de gemeente Haarlem het budget vastgesteld met de norm 29% over de kosten van bouw- en woonrijpmaken. Deze norm volgt volgens informatie uit het onderzoek van Arcadis uit 1999. Met de conclusie van Arcadis dat plankosten afhankelijk zijn van specifiek plaatselijke omstandigheden is weinig of niets gedaan.

Normstelling

Beheersing van de plankosten bij de voorbereiding en uitvoering van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten is bij veel gemeenten aanleiding geweest tot onderzoek naar de kosten en aanbevelingen voor een betere beheersing van de plankosten. Googelen op "beheersing plankosten" levert 3780 hits. Er is over dit onderwerp veel onderzocht en geadviseerd. Maar, de materie blijft lastig door de complexiteit: de cultuurverschillen tussen gemeenten, de grote verschillen in projecten etc. Ook het onderzoek van Arcadis uit 1999 bevestigt dit.

Sinds de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet is er een nieuw instrument op het gebied van plankosten. Voor het opstellen van exploitatieplannen heeft het ministerie de "regeling plankostenscan" voorgeschreven als berekeningwijze voor de plankosten. De uitkomsten geven een forfaitair maximum aan van de raming van de plankosten. Onder de plankosten vallen kosten voor het opstellen van ruimtelijke plannen, ontwerpcompetities, gemeentelijke apparaatskosten en VAT. De kosten voor onderzoeken (milieu, archeologie, geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid etc) vallen niet onder de plankosten.

De plankostenscan is opgesteld door VROM in samenwerking met de NEPROM, VNG, Vereniging van Grondbedrijven en de NVB.

Een plankostenscan is geen normpercentage over een investering. In de plankostenscan wordt rekening gehouden met locatieafhankelijke factoren die bij gebiedsontwikkeling nu eenmaal een belangrijke rol spelen. Om dit te illustreren is voor een standaard woongebied van 250 woningen een plankostenscan opgesteld. Om te laten zien dat de plankostenscan met vele factoren rekening houdt zijn twee extreme varianten doorgerekend: een ongecompliceerd woongebied versus een gecompliceerd woongebied.

Uit de scan blijkt dat de plankosten van het ongecompliceerde woongebied uitkomen op een percentage van 26% bij € 5 miljoen investering in het bouw- en woonrijpmaken. Bij het gecompliceerde plan wordt het bedrag van de plankosten meer dan verdubbeld en komt dit uit op een percentage van 61%.

Maar... anno 2011 bestaan er geen ongecompliceerde te ontwikkelen woongebieden meer.

De vraag is nu of de plankostenscan een goed instrument is voor een normatieve benadering van de plankosten en beheersing daarvan. In ieder geval kan worden gesteld dat in de situatie dat bij een ruimtelijk ontwikkelingsproject

sprake is van een exploitatieplan de plankosten volgens de plankostenscan worden genormeerd en het van daaruit aanbeveling verdient het berekende forfaitaire maximum ook voor de interne grondexploitaties te hanteren. Van twee binnen Royal Haskoning recent uitgevoerde projecten zijn in het kader van exploitatieplannen plankostenscans gemaakt. Van een klein woongebied van 75 woningen en een korte looptijd komt de scan uit op een percentage van 38%. Van een bedrijventerrein van 21 ha met een lange looptijd komt de scan uit op 40%.

Bijlage 3, rekensheets van alle Openbare Ruimte Projecten

Deze informatie is beschikbaar bij de opdrachtgever.