

Beheersbare gebiedsontwikkeling (2): in control?

Een politiek-bestuurlijk spanningsveld, langjarige ontwikkelingen en een veelheid aan in- en externe invloeden. Is beheersing van grote projecten een utopie? Aanbevelingen om in control te blijven.

Auteur **F.A.J. van Kuijk**
RA RO EMIA is
 gevolmachtigde bij
 Deloitte Accountants
 en werkzaam als
 accountant en
 operational auditor.

In het vorige artikel (*ControllersMagazine* 5/6, juni/juli 2008) is vooral de bestuurlijke kant van de beheersing van projecten belicht, de rol en verantwoordelijkheden van het college van B&W. In dit artikel staan de relevante aspecten in de bedrijfsvoering, de ambtelijke kant van een project, centraal. Het krijgen van een opdracht (wat?) om een project uit te voeren is één, maar hoe het vervolgens uit te voeren binnen de kaders, is twee. Duidelijk mag zijn dat interactie tussen politiek bestuur en ambtelijke organisatie essentieel is. In dat samenspel zal de ambtelijke organisatie haar actieve informatieplicht ter hand moeten nemen zodat de keuzen daar gemaakt worden waar zij thuishoren. Daarnaast moet de ambtelijke sturing actiever en meer in samenhang plaatsvinden.

Controlmodel bij projectbeheersing

Het controlmodel (zie figuur 1) illustreert dat de bestuurlijke en ambtelijke component onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

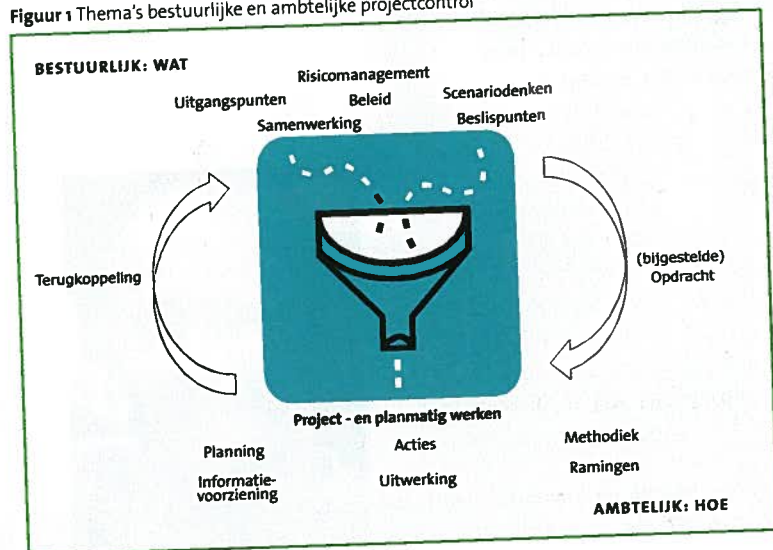
De bestuurlijke input (wat) is essentieel voor de uitwerking en uitvoering van een project. Ambtelijk

moet de control vervolgens gericht zijn op uitwerking van de hoe-vraag: hoe wordt de opdracht uitgevoerd, hoe is de informatievoorziening aan de opdrachtgever, hoe worden de uitgangspunten vertaald in ramingen van planning, kosten en procesbeheersing? Onderzoek en de praktijk leren dat voor de ambtelijke organisatie zes thema's van belang zijn om gebiedsontwikkeling beheersbaar te houden. Het gaat dan om uitwerking, raming, planning, acties en samenwerking, informatie-uitwisseling en methodiek.

Uitwerking

Een project start vaak met een eerste, zeer globaal idee. Vervolgens moet er verder gerekend en getekend worden aan een project. Logische fasen in een project zijn: programma van eisen, voorlopig ontwerp, definitief ontwerp, bestek, aanbesteding en uitvoering. De kwaliteit en hardheid van de ramingen en de concreetheit van de uitwerking zijn in iedere vervolgfase beter. In het programma van eisen zijn de contouren nog niet zo scherp en zijn de marges ruim als het gaat om de haalbaarheid en financiering van een project. De politiek-bestuurlijke druk om een project te realiseren, versterkt vaak de neiging tot lage ramingen om een project 'er doorheen te krijgen'. Niet zelden met alle gevolgen van dien in de uitvoering. Deze onzekerheden en de onderkende tendens zijn inherent aan projectontwikkeling. Het verfijnen en concretiseren van de plannen is nodig in de rijpingsfase van een project. Belangrijk is wel dat elke fase wordt afgesloten met een beslisdocument dat duidelijk maakt wat de uitgangspositie is voor de vervolgfase(n). Dit borgt ook dat er aansluiting blijft bestaan met de bestuurlijk geformuleerde uitgangspunten of dat het bestuur desgewenst keuzen herziet. De praktijk wijst uit dat een evaluatie vaak ontbreekt. Afwijkingen van eerder vastgestelde uitgangspunten worden niet manifest. Wanneer heldere en duidelijke bestuurlijke uitgangspunten ontbreken, is de praktijk dat de projectleider of zijn projectteamleden zelf tot invulling overgaan. Dat is niet erg, zolang

Figuur 1 Thema's bestuurlijke en ambtelijke projectcontrol



Te vaak sluipen ongemerkt impliciete veronderstellingen in het project



de effecten hiervan maar inzichtelijk worden gemaakt en tijdig resulteren in bestuurlijke besluitvorming. Een beslisdocument als formele afsluiting van een fase is daartoe een prima middel. Het bevordert het sneller en tijdig kunnen adresseren van discussiepunten en afwijkingen. Dit document leidt ook tot een bezinningsmoment: zijn we op koers en doen we de afgesproken zaken?

Ramingen

De projectleider is integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van een project. Vaak zijn de uitvoering en uitwerking van een plan een samenspel van meerdere disciplines; denk aan ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, milieu, vastgoed, planeconomie en projectmanagement. De projectleider is hierin de stimulator en het verdeelstation voor individuele projectopdrachten naar de verschillende disciplines. Belangrijkste uitdaging voor zowel de projectleider als de controller is er op toe te zien dat de deelopdrachten worden gerealiseerd binnen de financiële en inhoudelijke kaders. En dat de veronderstellingen over bijvoorbeeld planning, budget, kwaliteit en overige randvoorwaarden duidelijk zijn.

Te vaak sluipen ongemerkt impliciete veronderstellingen in het project. Rentepercentages, kosten voor

honoraria, opbrengsten, fasering in tijd en geld, kwaliteitseisen enzovoort worden wel geschat en verwerkt, maar niet transparant gepresenteerd. De ramingen zijn vaak het feestje van de planeconoom die het project calculeert. De projectleider heeft onvoldoende inzicht in en kennis van de financiële vertaling en de berekeningen die achter de ramingen schuilgaan. Wonderlijk, want het is de projectleider die integraal verantwoordelijk is voor de uitkomsten van een project en voor de beheersbaarheid.

De resultaten en de ervaringen uit voorgaande projecten en voorgaande fasen kunnen dienen als referentiewaarde. Helaas gebeurt dat veel te weinig. Terwijl nu juist de referentiewaarde een ijkpunt kan zijn om te komen tot (her)bezinning. Onterecht is de tegenwerping vaak dat door tijdsverloop ramingen niet meer vergelijkbaar zijn én dat er ook nog voordelen ontstaan bij aanbesteding. Het veronachtzamen van de uitkomsten van de eerdere fasen heeft veel risico's. Een afwijking leidt onvoldoende tot kritische beschouwing en herbezinning op de vraag: 'Moeten we het project nog wel zo uitvoeren?' En *last but not least* laat de organisatie een kans liggen om zich te ontwikkelen.

Het is belangrijk om tussentijds adequate nacalculaties te maken om zo te leren van de afwijkingen >>



die ten opzichte van de ramingen zijn geconstateerd. Het biedt enerzijds de mogelijkheid tot bijsturing en anderzijds ontstaan hierdoor hardere normen voor toekomstige projecten. De controller kan hierin een belangrijke rol spelen door terugkoppeling binnen het project en het elkaar kritisch bevragen te stimuleren.

Planning

Gebiedsontwikkeling kent vaak een tijdshorizon van tien of meer jaren. Het kunnen plannen van een dergelijke ontwikkeling is essentieel in het kader van afstemmen van activiteiten op elkaar, moment van plegen van investeringen, doorlopen van procedures enzovoort. De timing is essentieel omdat er vaak sprake is van een afhankelijkheid tussen de verschillende betrokken disciplines. Grondverwerving zal tijdig plaats moeten vinden om planontwikkeling ook binnen de gestelde tijd te realiseren.

Planningen hebben volstrekt ten onrechte nog vaak een ondergeschikte rol. Het lijkt er op alsof een planning wordt opgesteld omdat het moet en niet omdat het een bruikbaar richtsnoer is voor de beheersing en uitwer-

omdat de urenplanningen niet leidend zijn voor de raming van de interne kosten voor honoraria. Vaak gelden hiervoor percentages. Het veelgehoorde argument is dat een nadere uitwerking van de uren niet eerder is te maken. Toch is dit maar schijn; het ramen van activiteiten en de daarbij behorende uren kan namelijk uitstekend eerder plaatsvinden. En het bevordert de discussie over nut en noodzaak van bepaalde activiteiten. Een adequate planning is de kern van een goede projectbeheersing. Het zorgt er voor dat activiteiten in projectverband beter op elkaar afgestemd worden en biedt een leidraad voor de verdere sturing en afstemming.

Acties en samenwerking

Het principe van projectmatig werken is dat een aantal disciplines met eigen kennis en ervaring bij elkaar worden gebracht om een vooraf gedefinieerd eindresultaat te bereiken. Zoals ook al in deel 1 van dit artikel is aangegeven, is de wijze van samenwerking en afstemming cruciaal. Dit geldt binnen de bestuurlijke context, maar zeer zeker ook in de ambtelijke omgeving waarbinnen het project wordt uitgevoerd. In de praktijk is de projectsamenwerking vaak vooral informeel. De projectleider heeft individueel contact met een of meerdere projectgroepleden, maar een gezamenlijke afstemming ontbreekt. Andere projectgroepleden blijven hierdoor verstoken van relevante informatie voor hun rol en onderdeel van de uitwerking van het project, met alle gevolgen van dien. Eenieder werkt vanuit een eigen belevingswereld en geeft aan afspraken een eigen invulling.

Het ontbreken van structurele samenwerking werkt disfunctioneel gedrag en suboptimale samenwerking in de hand, met demotivatie als gevolg. Betrokkenheid van derde partijen vergroot het probleem. Immers, het niet hebben van een uniform en gezamenlijk beeld over de uitwerking zorgt mogelijk voor het uitstralen en uitwerken van meerdere beelden. Dit komt niet erg professioneel over, nog los van de mogelijk hiermee samenhangende financiële consequenties van herhaald rekenen, tekenen en ramen.

Idealiter heeft een projectteam periodiek gezamenlijk overleg over de concreet te ondernemen acties en de onderlinge samenhang tussen de verschillende acties. Vaak resulteert een bijeenkomst van een projectteam in het blussen van brandjes en kortetermijnacties. Het vormen van een strategisch beeld over de acties voor de middellange termijn, gekoppeld aan de planning, blijft vaak achterwege. Het meer planmatig werken en sturen zorgt ervoor dat eenieder meer zicht heeft op de richting van een project en ook zelfstandig de toebedeelde acties kan uitvoeren. Ook hier geldt: het geheel is altijd meer dan de som der delen. Of zoals onlangs in het Deloitte-rapport over publiekprivate samenwerking in gebiedsontwikkeling verwoord: alleen ga je sneller, samen kom je verder.

Er is vaak te weinig discipline om projectdelen stop te zetten of aan te passen

king van een project. Het is evident dat een meerjarenplanning nakomen geen sinecure is. Alleen al bezwaarprocedures en de verwerving van gronden kunnen voor tegenvallers zorgen, maar dan is tenminste duidelijk wat de oorzaak van de afwijking is en zijn er passende maatregelen te treffen.

Het niet of beperkt sturen op de planning heeft zonder meer nadelige gevolgen. Het leidt bijvoorbeeld door onvoldoende toezicht veelal tot doorlopende en dus hogere kosten. Er is vaak te weinig discipline om projectdelen stop te zetten of aan te passen aan een bijgesteld uitvoeringsniveau. Vaak blijven projectleden werken aan een project zonder zich hiervan de consequenties te realiseren. Het in de tijd doorlopen van een project levert vaak stof tot discussie op, vaak gevolgd door de roep om meerdere aanvullende ontwerpen. Gevolg van deze beide zaken is dat de kosten fors uit de pas lopen. Om de planning beheersbaar te maken, is het nodig om veel meer te werken met interne projectopdrachten. De rekening wordt nu te veel aan het einde van een project gepresenteerd, vaak

Informatievoorziening

Essentieel in de informatievoorziening is het maken van goede afspraken over welke informatie voor wie nodig is en met welke frequentie. In veel projecten ontbreekt duidelijkheid over de rapportagelij. Overigens, zo moeilijk hoeft een goede rapportage niet te zijn. Wanneer tijdig wordt nagedacht over de inrichting van de administratie en ook wordt gestuurd op het tijdig verkrijgen en verzamelen van betrouwbare informatie, zoals tijdschrijfgegevens, verplichtingen en prognoses van nog te maken kosten en te realiseren opbrengsten, dan is alle informatie voor een adequate rapportage al voorhanden. De belangstelling voor projectrapportages blijkt vaak gering. Gelet op de importantie en impact van gebiedsontwikkeling, zowel inhoudelijk als financieel, is het van belang om zowel ambtelijk als bestuurlijk de beslissers wel op de hoogte te blijven houden van de voortgang. Het verstrekken van tussentijdse rapportages zorgt enerzijds voor herbezinning op het project (doen we de goede dingen?), en anderzijds voor vertrouwen in de samenwerking. Pas wanneer informatie beschikbaar komt, kan er immers een reactie worden gegeven.

Het mag duidelijk zijn dat de gemeenteraad behoefte heeft aan andere, minder gedetailleerde, informatie dan de leden van het projectteam. Vaste onderdelen van een rapportage zijn te vinden in het aloude GOTIK (Geld, Organisatie, Tijd, Informatie en Kwaliteit)-principe voor projectsturing. Het invullen van deze elementen zorgt voor een goed overzicht van de stand van zaken. Hierbij moet een rapportage plaatsvinden die gerelateerd is aan de doelstellingen van het project. Bijzonder aandachtspunt hierbij is dat ook wordt gerapporteerd over de risico's en de beheersing hiervan.

Methodiek

De berekeningen voor een gebiedsontwikkeling worden in veel gevallen opgesteld door de planeconomen. De wijze van berekening is vaak een *black box* voor andere betrokkenen bij een project. Hoe komt dit? De berekening is vaak een samenspel van getallen, formules en uitgangspunten, zoals looptijd, inflatie, rente, omvang, kwaliteit enzovoort. Dit berekenen kan niet zonder dat er aannames worden gedaan, die aanzienlijke effecten kunnen hebben op de uitkomsten van een planopzet.

De uitkomsten van een planopzet zijn in de discussie veelal leidend voor de vervolgstappen. Stel dat een project een negatieve uitkomst heeft, dan zal vaak een van de eerste reflexen zijn om te komen tot een besparing, maar is dit wel de meest logische stap? Het

is niet ongebruikelijk dat een planeconoom bij de initiële berekeningen bepaalde voorzichtigheidsmarges inbouwt, bijvoorbeeld in de rente of de verkoopprijzen. Deze marges moeten dan wel door de planeconoom transparant worden gemaakt. Onduidelijkheid hierover heeft het risico van ongewenst gedrag. Ook moeten de uitgangspunten (denk aan het aantal woningen, de planning, de onderbouwing van honoraria en de kwaliteitseisen) worden vastgelegd. Alleen dan is vast te stellen of er sprake is van afwijkingen in de verschillende fasen van een project en wat hiervan de oorzaken zijn.

Een heldere methodiek van raming, waarbij eventueel zekerheidsmarges zijn opgenomen, bewerkstelligt duidelijke keuzen. Het houden van enige speelruimte en het werken met scenario's is niet erg. Het is echter een politiek besluit om ook daadwerkelijk te mogen beslissen over budgettaire ruimte, of over de wijze waarop tekorten opgelost moeten worden. Nu is dit nog te veel en onterecht een impliciete invulling binnen het projectteam.

Afsluitend

Een beheersbare en effectieve gebiedsontwikkeling vereist nadrukkelijk sturing van de ambtelijke organisatie en in het bijzonder van de projectleider en het projectteam. Zij moeten van begin af aan duidelijk maken hoe sturing plaatsvindt, welke acties nodig zijn in de verschillende uitvoeringsfasen, welke informatie voor wie op welk moment beschikbaar komt. Kortom: vragen die relevant zijn om de uitvoering van het project inzichtelijk te maken. Dat kan alleen effectief gebeuren wanneer de afstemming en samenwerking tussen bestuurlijke en ambtelijke organisatie optimaal zijn vormgegeven. Wanneer uitgangspunten of keuzen politiek-bestuurlijk niet zijn gemaakt, dan zullen deze door de projectleider expliciet aan het college van B&W of de verantwoordelijke portefeuillehouder voorgelegd moeten worden. Het niet expliciet en transparant invullen van de zogenoemde 'witte vlekken' of het niet communiceren over afwijkingen veroorzaakt onduidelijkheid en vergroot het risico op het uit de hand lopen van de uitvoering. Juist hier heeft de controller een belangrijke rol. Het is de controller die kan toetsen of gewijzigde uitgangspunten aan de orde zijn, wat hiervan de effecten zijn en of deze zijn geaccordeerd door het bestuur. <<

www.controllersmagazine.nl

Zie www.controllersmagazine.nl/verder_lezen voor meer artikelen over dit onderwerp.

ADVERTENTIE

Start eens door vanuit de wereld van **FINANCIËN**
naar die van **MANAGEMENTINFORMATIE!**

Ga naar www.solipsis.nl.