

# een gestructureerd planproces: een noodzaak voor de opdrachtgever

*Vanuit uiteenlopende disciplines worden er de laatste tijd ideeën, suggesties en methoden gepresenteerd om tot een betere bewaking van de kosten en kwaliteit tijdens het planproces te komen. Termen als integrale en procesmatige benadering worden hierbij regelmatig genoemd. Gezocht wordt naar een koppeling tussen kostenbewaking en het besluitvormingsproces. Alvorens we in gaan op het model, dat door Stichting Bouwhulp is ontwikkeld, zullen we in het kort het kader schetsen waarin dit is ontstaan. Ontwikkelingen op een drietal terreinen zijn hiervoor aan te wijzen: veranderingen in het planproces, kosten die om verschillende redenen onder druk zijn komen te staan, en de zich wijzigende kwaliteit. De nadruk in dit verhaal ligt op de structurering van het planproces gezien vanuit de woonlasten en de woonkwaliteit. Opgemerkt moet echter worden dat woonlasten niet anders zijn dan de exploitatiekosten, die voor rekening van de gebruiker zijn. Verder blijft de kostenbewaking in technische zin hier achterwege. Dat is wel een onderdeel van het gehele model, dat door Stichting Bouwhulp in opdracht van het Projektbureau Energieonderzoek (P.B.E., het tegenwoordige P.E.O.) is ontwikkeld. (1)*

## ontwikkelingen in het kort

Allereerst is het proces, met name in de stadsvernieuwing, ingewikkelder geworden. Het aantal participan-

ten dat aan het planproces deelneemt en er zijn wensen en eisen op tafel legt, is sterk toegenomen. Niet alleen opdrachtgevers, adviseurs en het bouwbedrijf zijn erbij betrokken, maar ook de overheid in vele vormen. Niet alle participanten zijn op het zelfde doel gericht. Dat betekent dat er voortdurend onderhandeld moet worden over uitgangspunten en oplossingen. (2) Noodzaak is dus dat consequenties van de beslissingen duidelijk zijn. Sinds de zeventiger jaren zijn de gebruikers als laatste partij zich met het planproces gaan bemoeien. Een nieuwe partij, die vanuit zijn specifieke vraag de besluitvorming bekijkt. De gebruiker zit als (mede-)opdrachtgever aan tafel. Niet alleen het beheer maar ook het gebruik wordt als meetlat het planproces binnen gebracht.

De kosten komen steeds meer onder druk te staan. Allereerst wordt er bezuinigd op de beschikbare stichtingskosten. Tegelijkertijd vragen de exploitatieproblemen, die verband houden met de onderhoudsuitgaven, en de betaalbaarheidsproblemen – ten gevolge van de stijgende woonlasten en de dalende inkomsten – om een andere benadering van de kosten tijdens het planproces. Niet de kosten van het stichten, maar de kosten die verband houden met de exploitatie en het gebruik worden belangrijk. Ter illustratie is in figuur 1 de omvang van de afzonderlijke exploitatieposten voor een eengezinswoning op een rij gezet. Terwijl lastenbewaking zich tot nu toe richt op de stichtingskosten, kunnen we hieruit aflezen dat het exploitatietechnisch gezien slechts om 54% van de kosten gaat. Ook de kwaliteit is voortdurend in beweging. Allerlei ►

**Figuur 1: Exploitatieposten gedurende de gehele exploitatieperiode (28).**

Situatie	I	III
Eengezinswoning	Isolatie volgens M.B.V	Ekstra isolatie, verbeterde installatie
Stichtingskosten	f 101.700,—	f 106.700,—
VASTE KOSTEN	61%	71%
– rente en aflossing	54%	62%
– onvoorziene kapitaalsuitgaven	3%	4%
– huurdering, belastingen en heffingen e.d.	4%	5%
ENERGIEKOSTEN	29%	18%
ONDERHOUDSKOSTEN	8%	9%
ADM. BEHEERKOSTEN	2%	2%
TOTAAL in %	100%	100%
TOTALE EKSPLOITATIEKOSTEN	f 190.000,—	f 173.000,—
in kontante waarde	(100)	(100)





nieuwe technologische ontwikkelingen en de zich wijzigende woonbehoefte maken het expliceren van de kwaliteitskonsequenties noodzakelijk. Wist je dertig jaar geleden nog hoe er gebouwd zou worden en voor welk huishoudtype, nu verschijnen er voortdurend nieuwe materialen op de markt, bestaat er een keuze tussen verschillende uitvoeringstechnieken en is de wijze van wonen aan verandering onderhevig. Het gezin bijvoorbeeld vormt nog slechts 14% van de vraag op de woningmarkt. De andere 86% bestaat uit kleine en grote huishoudens met zeer wisselende bezetting. (3)

### vanuit gebruik naar ontwerp

Als we vanuit het gebruik beslissingen in het planproces willen sturen, moeten we de keuzemogelijkheden waarden op hun gebruikskwaliteit en op de offers die ervoor in de exploitatie (dus niet alleen in de stichtingskosten) moeten worden gebracht. Bijvoorbeeld bij de beslispunten „afmetingen ramen en materiaal van raamkozijnen” hebben we te maken met gebruikskwaliteiten als uitzicht en behaaglijkheid, terwijl tegelijkertijd energiekosten, verlichtingskosten, glasverzekering, schoonmaak- en onderhoudskosten beïnvloed worden.

Als hulpmiddel bij de kwaliteitsbeoordeling is er een lijst van ruim vijftig kwaliteitsaspecten opgesteld. Van alle beslispunten is aangegeven welke kwaliteiten beïnvloed worden. Bij de kosten is eenzelfde relatie gelegd. Daartoe zijn de kosten opgedeeld in stichtingskosten, exploitatiekosten (4) en woonlasten. Alleen die woonlasten die verband houden met beslissingen tijdens het planproces en beheer komen in het onderzoek ter sprake. Zo worden een negentiental componenten onderscheiden, waarvan „kale huur”, „verwarming”, „warmtapwater”, „ventilatie”, „verlichting en schoonmaken van openbare ruimten” in het onderzoek verder zijn uitgewerkt.

### controleerbaar besluitvormingsproces

Een besluitvormingsproces naar kosten en kwaliteit op de hier beschreven wijze controleerbaar maken veronderstelt dat – zeker ten aanzien van de toekomstige kosten – er aanzienlijke marges per beslissing of planfase moeten bestaan.

Als we globaal naar het proces van totstandkoming en instandhouding van woningen kijken, dan kunnen we vaststellen dat de beïnvloedingsmogelijkheden van de kosten tijdens de voortgang van het proces afnemen. Per fase nemen de totale financiële marges voor de kosten, waarover nog een besluit genomen kan worden, verder af. Dit geldt niet alleen voor de woonlasten maar ook voor de gehele exploitatiekosten, de onderhoudskosten en de stichtingskosten e.d. (zie figuur 2).

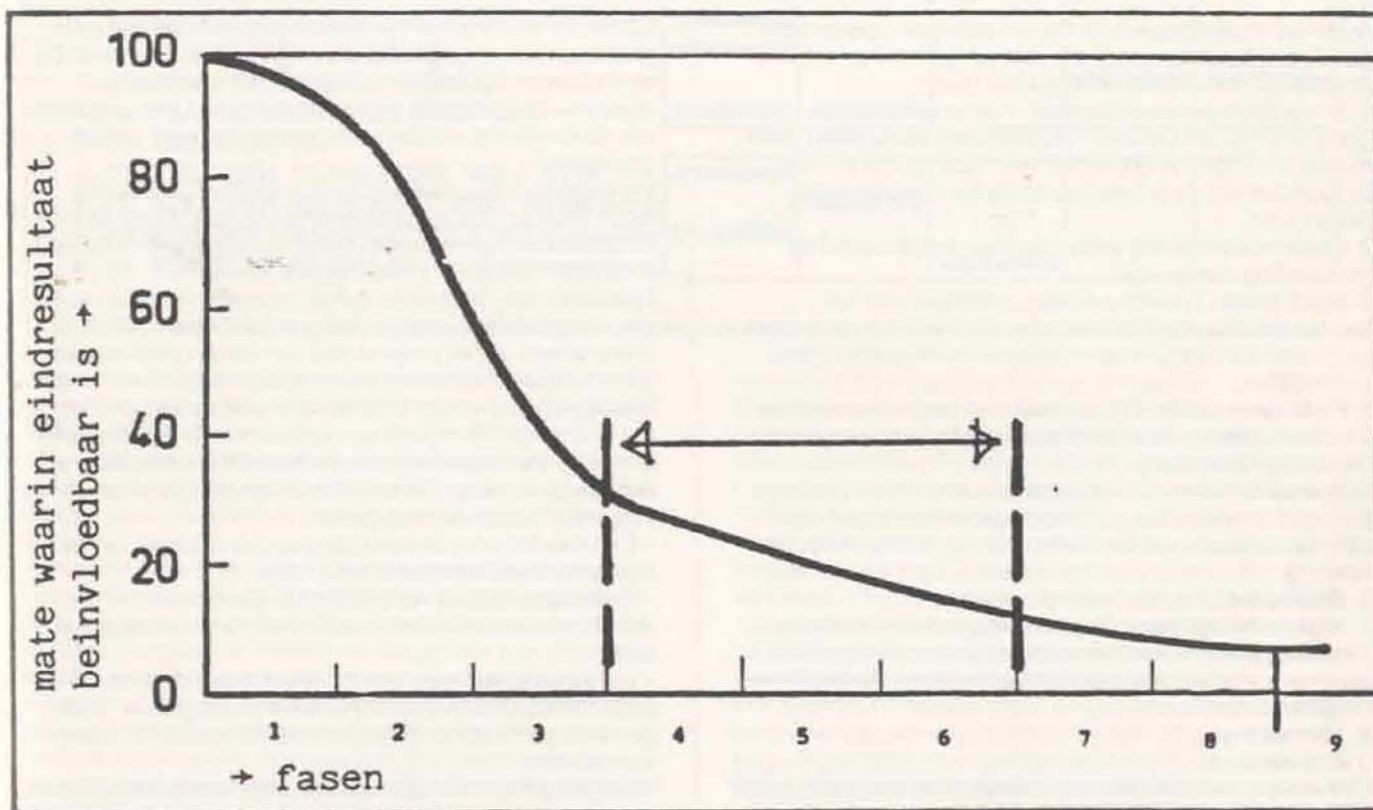
In figuur 3 zijn ter illustratie de woonlastenmarges, waarover op projectniveau wordt beslist, voor een zestal componenten aangegeven. In totaal gaat het hier om ca.

**Figuur 3: Voorbeeld woonlastenmarges op projectniveau voor portiek-etagewoning 4 VE, prijspeil 1984.**

	minimaal	maksimaal
0. Kale huur (5)	: f 460,-	f 510,-
1. Verwarming	: f 66,-	f 104,-
2. Warmtapwater	: f 32,-	f 62,-
3. Ventilatie	: f -,-	f 13,-
4. Schoonmaken gem. ruimte	: f 9,-	f 11,-
8. Verlichting gem. ruimte	: f 1,-	f 3,-
Totaal 0,1,2,3,4, en 8	f 568,-	f 703,-



Figuur 2: Beïnvloedingsdiagram



f 135,- per maand. Het gebruik en het onderhoudsbeheer zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

### vragen bij het planproces

Doel is het besluitvormingsproces inzichtelijk te maken en zo te structureren, dat alle participanten weten waarover beslist wordt, wat de consequenties zijn en wat de bijdrage van de verschillende participanten moeten zijn tijdens het proces. De vraag is, wat heb je ervoor nodig, en wat moet je ervoor weten? Met andere woorden:

- Welke opeenvolgende beslissingen worden er genomen, die een relatie met de exploitatiekosten en de woonlasten hebben, en welke samenhang is erin te ontdekken?
- Waar zet je de beslissingen tegen af? Hoe kun je meten en sturen?
- Hoe start je het proces?
- Wat is nu de relatie tussen de beslispunten en de woonlastencomponenten?

Aan de hand van de bovengenoemde vragen zullen we

het beslissingsmodel nader toelichten. Gaandeweg zullen er begrippen geïntroduceerd worden, die de structurering van het proces mogelijk maken.

### structurering

Startpunt voor de structurering van het besluitvormingsproces is geweest het inventariseren van al die aspecten, waarover een besluit genomen wordt tijdens het proces en die van invloed zijn op de kosten en kwaliteit van het wonen. Dit is aangeduid met **beslispunten**. In totaal zijn er voor het gehele proces van programma van eisen tot beheer een vijftiennegentig beslispunten onderscheiden. De klustering van deze beslispunten vormen de basis voor de fasering van het proces. Onder **fase** wordt verstaan een reeks van samenhangende beslispunten in het proces, waarin duidelijk „afgeronde besluiten” worden opgenomen met betrekking tot kosten en kwaliteit. Er worden vervolgens een negental fasen onderscheiden, die aangeduid worden met **plan**. Met het woord plan ▶



willen we onderstrepen dat het om een reeks samenhangende beslispunten gaat, die vastgelegd kunnen worden in een plan. Het betreft de volgende fasen:

1. **Programma-van-eisenplan.** Hier worden de uitgangspunten ten aanzien van de kosten en kwaliteit geformuleerd, en tevens worden er afspraken gemaakt over het verloop van de procedure en de daaruit voortvloeiende taken.

2. **Stedebouwkundig plan.** Hiermee wordt vooral de verkaveling vastgelegd.

3. **Kaskoplan.** Traditioneel een onderdeel van het schetsontwerp. In dit plan worden beslissingen genomen over ontsluitingswijze woongebouw en mogelijke plattegrondtypen.

4. **Plattegrondplan.** Traditioneel een onderdeel van het definitief ontwerp. Hier vindt een nadere beslissing over de plattegrond plaats.

5. **Elementenplan.** Traditioneel een onderdeel van het definitief ontwerp. Keuze over de gevelindeling en de definitieve plaats van de binnenwanden komen hier aan bod.

6. **Detailplan.** Traditioneel het bestek.

7. **Afstemmingsplan:** Afstemmingsplan en uitvoering. In deze fase vindt de aanbesteding en prijsvorming plaats, en tevens worden de aanvullende details en de werktekeningen gemaakt.

8. **Uitvoering.**

9. **Beheerplan.**

Grotendeels komen de fasen overeen met het traditionele planproces. Het belangrijkste verschil met het traditionele proces is dat het uitgebreid is met het stedebouwkundig plan, afstemmingsplan en beheerplan, en dat de verschillende fasen afgesloten worden met een plan, waardoor het duidelijk is waarover een beslissing genomen is.

Tot nu toe hebben we aandacht besteed aan de beslispunten en de beslispunten in de tijd (fasen). Vervolgens kunnen we kijken naar de beslispunten betrekking op hebben. Dit wordt aangeduid met het begrip **objekt**. De gebouwde omgeving kan onderverdeeld worden in objecten, die vanwege de woonlastenbewaking om eigen specifieke beslissingen vragen. Onderscheid wordt gemaakt in: woonomgeving, gebouw en installatie.

De beslissingen ten aanzien van de drie objecten zijn relatief autonoom, wat ook tot uitdrukking komt in het feit dat het veelal aparte disciplines zijn, die zich bemoeien met het ontwerp ervan. De stedebouwkundige maakt het plan voor de woonomgeving, de architect voor het gebouw en de installatiedeskundige voor de installatie. Tegelijkertijd kunnen we een hiërarchie onderscheiden in de wijze waarop ze elkaar beïnvloeden, die verloopt van woonomgeving naar gebouw en installatie.

Samenvattend kunnen we stellen dat in eerste instantie het besluitvormingsproces als volgt is gestructureerd: De beslispunten zijn geklusterd naar fasen (plannen) en objecten. Ter illustratie geven we in figuur 4 een overzicht van de klustering van de beslispunten in fase 4 „plattegrondplan“.

Vervolgens is de vraag aan bod, waar je de beslissing tegen afzet en hoe je kunt meten en sturen? Bij de woonlastenbewakingsmethode spelen de begrippen referentie en budget daarom een belangrijke rol.

Bij de start van het proces zullen budgetten moeten worden vastgesteld. Tegelijkertijd worden de verschillende onderdelen van het programma van eisen op elkaar afgestemd, inclusief de stedebouwkundige randvoorwaarden. Hierbij wordt zowel gesproken over kosten als kwaliteit. Zij zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Om dit mogelijk te maken introduceren we de **referentie** (voorbeeldproject, resp. -woning). De betekenis van de referentie is in de volgende punten weer te geven:

– Een meetlat voor de beslissingen ten aanzien van de kosten en kwaliteit tijdens het proces.

– Een hulpmiddel bij het stellen van budgetten.

Verder worden er bij de te kiezen referentie eisen gesteld aan:

– Het kwaliteitsniveau. Het moet gebaseerd zijn op de gemiddelde kwaliteit van de sociale woningbouw. In dit geval de gemiddelde kwaliteit in de Rotterdamse stadsvernieuwing.

– De budgetopbouw. Zij moet de uitgangssituatie vormen voor het rekenmodel.

Om tot een concrete invulling van een referentie te komen introduceren we het begrip **type**. Dit is te omschrijven als een mogelijke oplossing voor een objekt – woonomgeving, gebouw en installatie – of elementen ervan. Een of meerdere typen karakteriseren de woonlastencomponenten naar kosten, kwaliteit en beïnvloedingsmogelijkheden (kontrolle) en vormen als zodanig de bouwstenen voor de woonlastencomponenten. Deze typen zijn te standaardiseren naar kwaliteit en kosten. In dit onderzoek is dat (vooralsnog) beperkt gebleven tot het woongebouwtype „portiek-etagewoning“.

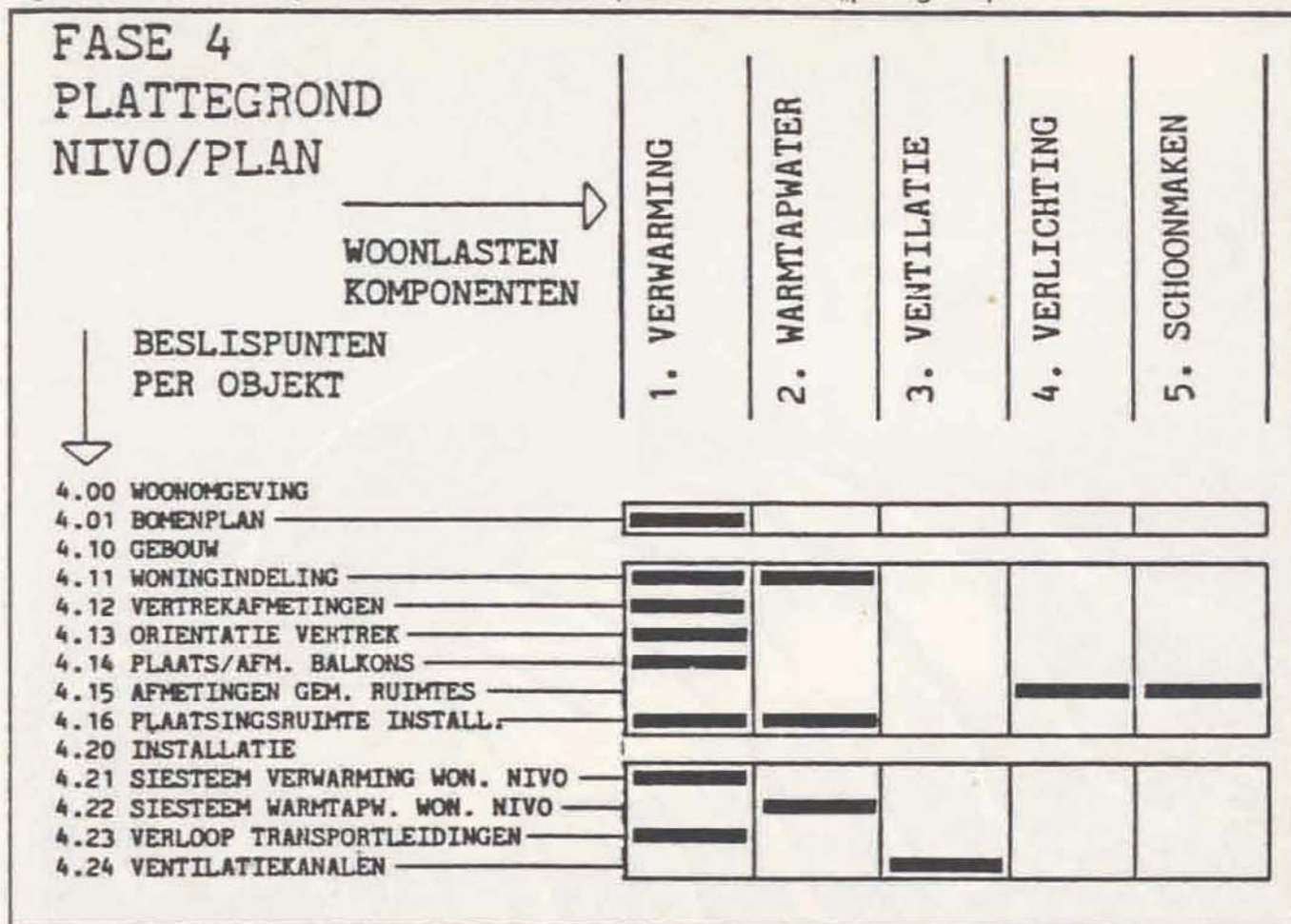
Voor een fase is de relatie tussen beslispunten en woonlastencomponenten aangegeven. De vraag is nu, hoe verloopt de besluitvorming rond een woonlastencomponent gedurende de opeenvolgende fasen? Algemeen is het als volgt te omschrijven:

– Aan het begin van het proces wordt aan de hand van de beschikbare typen de kosten en kwaliteit vastgelegd.

– Vervolgens is aan te geven welke beslispunten in de opeenvolgende fasen betrekking hebben op de betreffende woonlastencomponenten. In hoeverre beslispunten



Figuur 4: Relatie beslispunten en woonlastencomponenten in fase 4 „plattegrondplan”.



ook aan bod komen hangt af van de randvoorwaarden, die in het programma-van-eisenplan worden vastgelegd, en de keuze tijdens het proces.

– De typen worden niet alleen aan het begin van het proces gebruikt om kosten en kwaliteit vast te leggen. Ook dienen zij als illustratieve ondersteuning tijdens het verloop.

– Doordat tijdens het proces keuzes gemaakt worden, nemen de keuzemogelijkheden af en dus ook de financiële marges voor de betreffende woonlastencomponent. In het voorafgaande hebben we het gehele proces m.b.t. kosten, kwaliteit en besluitvorming uiteen gerafeld. De vraag is nu: Wat is de samenhang? De belangrijkste dragers van het proces waren de beslispunten en de woonlastencomponenten. Per fase is aan te geven, welke beslispunten een relatie vertonen met de woonlastencomponenten. In figuur 4 is ter illustratie een overzicht gegeven voor fase 4 „plattegrondplan”. Hieruit is af te lezen, dat niet alle beslispunten met alle woonlastencomponenten een relatie hebben. Ook zal het duidelijk zijn dat de betekenis, respectievelijk invloed van elk beslispunt op de afzonderlijke woonlastencomponenten verschillend kan zijn.

### rekenmethode

Aan de procedure, die ontwikkeld is als hulpmiddel voor de woonlastenbewaking, ligt ten grondslag, dat het gebruik als meetlat in het planproces wordt binnengehaald. Het veronderstelt een veranderende positie van de gebruiker. De gebruiker zal als (mede-)opdrachtgever volledig erkend moeten worden. Tegelijkertijd kan dit model in het algemeen beschouwd worden als een middel voor de opdrachtgever om te midden van alle betrokken participanten zijn positie te versterken.

Wil echter het gebruik en het beheer werkelijk als uitgangspunt voor het ontwerp dienen, dan is het noodzakelijk dat tijdens het proces en elke fase de kosten berekend

worden en de mogelijke oplossingen gestuurd worden. Daarom is gekoppeld aan het besluitvormingsproces en de ermee samenhangende beslispunten een rekenmethode ontwikkeld. Op basis hiervan zijn er richtpunten opgesteld, die als eenvoudig meetinstrument en sturingsmiddel kunnen worden gebruikt.

Konkluderend kunnen we stellen, dat het woonlasten-, respectievelijk exploitatiebewakingsmodel in de grondverf staat. Tevens willen we erop wijzen, dat woonlasten- of exploitatiebewaking begint bij het goed structureren van het besluitvormingsproces. Gebeurt dat niet, dan is een effectieve bewaking niet mogelijk.

Het beschreven model moet verder gebouwd worden in het kader van een reeks instrumenten. Zo wordt er ook gebruik gemaakt van woonprogramma's, die ontwikkeld worden samen met gebruikers en die de ontwerper in dit geval dwingen terug te gaan naar de vraag, hoe zal er gewoond/geleefd worden? Nieuwe instrumenten en methoden om een bijdrage te leveren aan de ontwikkelingen in de volkshuisvesting. (6)

*p. huijbregts  
m. liebregts*

(medewerkers stichting bouwhulp)

### noten

- (1) P. Huijbregts en M. Liebregts, „Onderzoeksverslag: Woonlastenbewaking en energiebewust bouwen bij nieuwbouw in stadsvernieuwing”, Stichting Bouwhulp, 1984.
- (2) T. Steemers, „Maatschappelijke veranderingen vragen om nieuw rollenspel”, Bouw 23/82.
- (3) P. Meygaard, „Niet alleen energiezuinig bouwen”, Woningraad 12/1984.
- (4) NEN 2632, „Exploitatiekosten van gebouwen, begripsomschrijving en indeling”; vaste kosten, energiekosten, onderhoudskosten, administratieve bedrijfskosten en specifieke bedrijfskosten, september 1980.
- (5) C. de Jongste, „WOONLASTEN TOT NU TOE – enkele grepen uit de periode 1974–1984”, gebaseerd op gerealiseerde projecten met tabelhuren, lezing.
- (6) Zie ook M. Liebregts, „Volkshuisvesting en de ontwerpkeuze voor wonen”, een artikel in het reader „Ontwerpen voor wonen nu en in de toekomst”, een uitgave van de A.v.B.R., februari 1985.