

Plan van aanpak projectmatig en programmatisch werken.

Opdrachtgever: directie, Martin Rommers

Opdrachtnemer: programmamanager Fysiek Domein (tijdelijk), Rob Spit

1. Aanleiding, probleemstelling en doelstelling.

Aanleiding

Een van de zeven ontwikkelrichtingen in de doorontwikkeling van de organisatie is het professionaliseren van het projectmatig- en programmatisch werken. Vorig jaar kwamen bij twee grote projecten problemen naar boven.

Begin 2020 was een aanzienlijke budgetophoging voor de herinrichting Herenweg-Gageldijk noodzakelijk, waardoor raad heeft verzocht uit te zoeken welke lessen voor de toekomst hieruit kunnen worden getrokken. Dit onderzoek is gereed en daaruit blijken veel tekortkomingen in de projectstrategie, sturing en beheersing van de projecten. Later in het jaar raakte het Project Planetenbaan in de problemen, doordat de ontwikkelaars het vertrouwen opzegden in de samenwerking met de gemeente.

Deze ontwikkelingen onderstrepen de noodzaak bij de gemeente om het projectmatig-en programmatisch werken te verbeteren.

Dit plan van aanpak beschrijft het proces en de aanpak om daartoe te komen.

Probleemstelling

De gemeente heeft veel en risicovolle projecten naast hoge ambities terwijl de gemeente niet werkt volgens de methodiek van projectmatig werken om sturing te kunnen geven aan de projecten. De gemeente heeft een handleiding projectmatig werken, maar deze is niet bekend bij de projectleiders en medewerkers.

Projectsturing, op de beheeraspecten van een project, te weten Geld, Risico's, Organisatie, Kwaliteit, Informatie en Tijd (GROKIT) zijn daardoor onvoldoende geborgd.

Door de ontstane problemen op een tweetal projecten is de politieke aandacht voor de projecten groot.

De projecten zijn kwetsbaar doordat er geen risico-analyses worden gemaakt.

Er is bovendien gebrek aan inzicht in wat er speelt in projecten en wat er nodig is om projecten te realiseren.

De projectenportefeuille is te groot voor de huidige formatie, er zijn veel personele wisselingen en een goede projectadministratie en budgetbewaking op projectniveau ontbreekt.

Doelstelling

College, directie én betrokken medewerkers zijn zich ervan bewust dat er gewerkt moet worden aan een veel betere sturing en beheersing van projecten. Binnen 1 jaar moet een uniforme manier van projectmatig en programmatisch werken zijn ontwikkeld en vervolgens breed in de organisatie zijn geïmplementeerd. Deze werkwijze moet structuur geven aan de majeure projecten en programma's, een betere sturing mogelijk maken en ervoor zorgen dat de risico's veel beter in beeld komen en worden beheerst.

Voorwaarde om dit te laten slagen is dat de organisatie breed wordt betrokken bij het tot stand komen van de nieuwe manier van werken in projecten en programma's. Dit is nodig om draagvlak binnen de gehele organisatie te verkrijgen en bij te dragen aan de bewustwording dat het projectmatig en programmatisch werken professioneler moet worden ingericht.

2. Analyse van de actuele stand van zaken

In de audit Herenweg-Gageldijk is op een inzichtelijke manier geanalyseerd aan welke onderwerpen goed aandacht moet worden besteed om een project goed voor te bereiden en uit te voeren. In gesprekken met alle projectleiders is daar ook indringend bij stilgestaan: wat is nodig om een project in goede banen te leiden, waaraan moeten we aandacht besteden om het projectmatig en programmatisch werken te verbeteren? Daarbij komen steeds de volgende onderwerpen voorbij: projectstructuur, projectsturing, projectbeheersing en meerjarig projectoverzicht.

Deze vier onderwerpen worden hierna toegelicht.

Projectstructuur

Er wordt niet gewerkt volgens een uniforme projectmanagement methode met spelregels en procesbeschrijvingen. Hierdoor is onvoldoende sturing en beheersing mogelijk van de grote projecten. De projectleiders werken wel met een eigen methode. Daardoor worden de projecten verschillend aangestuurd en hangt de aanpak en het verloop van een project erg af van de kennis en ervaring van de projectleider.

Het ontbreekt aan uniforme fasedocumenten zoals een bestuursopdracht, projectplan, fasedocumenten. Fasedocumenten zijn nodig om in de verschillende stappen van het proces keuzes te kunnen maken en bestuurlijke besluiten te kunnen nemen op basis van zorgvuldige informatie over de middelen en risico's.

Projectsturing

Het bestuurlijk opdrachtgeverschap is duidelijk, maar het ambtelijk opdrachtgeverschap is onduidelijk. In de praktijk ligt het opdrachtgeverschap nu bij de teammanagers.

Via het portefeuillehouders-overleg PHO vindt afstemming plaats tussen de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever, maar er is geen sprake van een exclusieve projectorganisatie en besluitvorming. Ook is het ambtelijk opdrachtgeverschap niet geformaliseerd. Voor sommige projecten is een stuurgroep ingericht maar niet voor alle projecten. Ook wordt er in veel projecten niet gewerkt met projectgroepen maar vindt afstemming ad-hoc plaats en op basis van producten. Hierdoor is er niet altijd sprake van een goede samenwerking vanuit een gezamenlijke visie en projectdoelen. De projectleider heeft geen formele bevoegdheid en moet voor ondersteuning "shoppen" in de organisatie.

Ook de budgetverantwoordelijkheid en het budgetbeheer zijn niet goed geregeld waardoor een projectleider onvoldoende grip heeft op het budget. Ook is er geen sprake van intern opdrachtgever- opdrachtnemerschap (bijvoorbeeld in de verhouding tussen de teams RO-Buiten), dit geeft veel onduidelijkheid en misverstanden, vertraagt de slagvaardigheid en maakt de besluitvorming niet helder.

Projectbeheersing

Mede door het ontbreken van een projectmanagement methodiek is de projectbeheersing niet op orde. De bedrijfsvoering op het gebied van financieel beheer, contracten en informatiebeheersing zijn niet toegespitst op de beheersing van de projecten. Voortgangsrapportages ontbreken.

Er wordt nauwelijks gewerkt met integrale planningen en risicomanagement. Risicomanagement is cruciaal bij grote projecten. Kwaliteitsdocumenten moeten voorzien zijn van financiële ramingen en duidelijkheid over toetsingskaders. Dit wordt goed geïllustreerd in de audit Herenweg-Gageldijk.

Risicobeheersing moet vast onderdeel worden van de projectmanagement werkwijze en behoeft bijzondere aandacht en uitwerking. Capaciteitsplanningen ontbreken en een goede projectdocumentatie ontbreekt.

Opgevallen is dat de projectleiders allemaal met veel inzet en betrokkenheid werken aan de projecten, maar daarin zeer beperkt worden door het gebrek aan structuur en instrumenten om een project goed te kunnen beheersen.

Een nijpend probleem is dat de projectleiders onvoldoende projectondersteuning hadden op administratief vlak. Daardoor is de verslaglegging onder de maat en worden projectdossiers door projectleiders op eigen manier ingericht en onderhouden. De projectarchieven zijn daardoor bij overdracht moeilijk toegankelijk en ondoorzichtig. Projectleiders worden ook niet gefaciliteerd door een planner, communicatieadviseur en budgetbeheerder. Hierdoor moeten projectleiders veel tijdrovende taken zelf oppakken.

Inmiddels is hier een eerste stap gezet door het aantrekken van drie projectondersteuners en een projectplanner.

Een ander nijpend probleem is dat vacatures moeilijk kunnen worden ingevuld door krapte op de arbeidsmarkt. Daardoor vertragen projecten en kunnen doelen niet worden gehaald. Dat vergroot de werkdruk bij de andere projectleiders.

Meerjarig projectenoverzicht

Er ontbreekt goed inzicht in het totale programma van (ruimtelijke) projecten.

Er is een projectenlijst, maar er is onvoldoende inzicht in wat dit totale programma betekent in termen van geld, capaciteit en planning. Er wordt ook niet expliciet gestuurd op de bijdrage van projecten aan de bestuurlijke opgave. Bij het opstarten van nieuwe projecten, wordt onvoldoende in beeld gebracht wat het project vraagt aan expertise, capaciteit en middelen.

Door het ontbreken van een goed overzicht kan ook niet gestuurd worden op planning en financiën.

Als voorbeeld kunnen de woningbouwaantallen worden genoemd en de afspraken daaromtrent met de regio. Willen we doelen halen, dan moet daarop strak worden gestuurd.

Vorig jaar werd het capaciteitsprobleem gemeentebreed zichtbaar. De projectenportefeuille is te groot voor de huidige formatie. De krappe bezetting werd ook bij andere organisatieonderdelen geconstateerd. Dit heeft in mei 2021 geleid tot een raadsbesluit over de gemeentebrede prioritering van 49 projecten.

15 projecten waar nog geen overeenkomsten met ontwikkelaars waren gesloten, zijn op de wachtlijst gezet. In

een aantal gevallen hadden al wel startbijeenkomsten plaatsgevonden met ontwikkelaars en ambtenaren en was gecommuniceerd met de buurt.

3. Context en scope van de opdracht

Raakvlak met de gemeentebrede organisatieontwikkeling

De professionaliseren van het projectmatig-en programmatisch werken heeft raakvlakken met de andere opdrachten binnen de doorontwikkeling van de organisatie. Er vindt daarom ook afstemming plaats met de andere trajecten binnen de doorontwikkeling. Met name de doorontwikkeling van inkoop, aanbesteding en contractmanagement is nu relevant. Hiervoor is projectleider aangesteld en een projectopdracht opgesteld. Het verbeteren van het projectmatig -en programmatisch werken is dus afhankelijk van aanpassingen binnen de gehele organisatie. De verbetervoorstellen hebben omgekeerd ook invloed op verschillende onderdelen van de organisatie.

Scope van de opdracht

In de eerste fase van het professionaliseren van het projectmatig en programmatisch ligt de focus op het verbeteren van de projecten in het fysieke domein. Bij de verbetervoorstellen wordt het sociaal domein vanaf het begin betrokken zodat ervaringen kunnen worden uitgewisseld en verbeteringen ook kunnen worden toegepast bij projecten en programma's in het sociaal domein. Er zijn geen bijzondere knelpunten gesignaleerd bij projecten in het sociaal domein, maar het is noodzakelijk om het projectmatig en programmatisch te werken gemeentebreed eenduidig in te richten.

4. Verbetermaatregelen

Werkgroep projectmatig en programmatisch werken

Er wordt een gemeentebrede werkgroep projectmatig en programmatisch werken ingesteld. Deze werkgroep stuurt de professionalisering van het projectmatig en programmatisch werken aan en rapporteert maandelijks aan de opdrachtgever.

De werkgroep start haar werkzaamheden in september.

Eenduidige voortgangsrapportages voor alle projecten

Direct na het in kaart brengen van de knelpunten is in overleg met de directie besloten om direct een aantal ondersteunende middelen in te zetten om de werklast bij de projectleiders te verlagen. Er zijn drie projectondersteuners aangetrokken. Hiermee krijgen de projectleiders meer ruimte om zich toe te leggen op de projectaansturing. Bovendien hebben de projectondersteuners de taak om de administratieve projectbeheersing te verbeteren door projectverslagen te maken en de projectdocumentatie te structureren en verbeteren.

Voor alle projecten worden eenduidige voortgangsrapportages opgesteld. Deze voortgangsrapportages geven de stand van zaken, projectorganisatie, financiën, planning, capaciteit, kwaliteit en informatie weer.

Om meer grip te krijgen op de planning en capaciteit van de grote projecten, is een planner aangesteld.

De planner heeft de opdracht om samen met de projectleiders integrale projectplanningen op te stellen.

Deze kortetermijnmaatregelen resulteren in een directe verbetering van de projectbeheersing op de onderdelen projectplanning, informatie en tijd.

De voortgangsrapportages van de projecten die momenteel in het fysiek domein onder handen zijn zullen voor 1 december beschikbaar zijn.

Eenduidige manier van werken

Een gemeentebrede projectmanagement-methodiek geeft structuur aan het proces doordat het proces in overzichtelijke projectfasen wordt ingedeeld en binnen die fasen planproducten worden gedefinieerd. Maar bovenal geeft een dergelijke methodiek handvatten om meer sturing en controle te krijgen op de projecten. Bestuur en management worden in staat gesteld om de voortgang te bewaken en tussentijds besluiten te nemen op basis van goede informatie.

Het professionaliseren van het projectmatig werken wordt uitgewerkt op 4 hoofdthema's:

1. Projectstructuur: De beschrijving van het ruimtelijke planproces en de belangrijkste planproducten.
2. Projectsturing: Programmamanagement en projectorganisatie.
3. Projectbeheersing: Werkwijze hoe de projecten worden beheerd op de GROKIT-aspecten.
4. Programmasturing: Opstellen van een meerjarig projecten overzicht waarin alle lopende projecten, bijdrage aan het raadsprogramma en zicht op de benodigde middelen.

Voor de uitwerking en implementatie van deze gemeentebrede aanpak van projectmatig en programmatisch werken zal een extern bureau worden ingehuurd dat samen met de werkgroep vorm en inhoud geeft aan de professionalisering en de interne opleiding verzorgt.

Dit bureau zal in september worden geselecteerd en in oktober starten met de werkzaamheden.

Hierna worden de vier hoofdthema's van de professionalisering en de invulling daarvan kort toegelicht.

Projectstructuur

Belangrijk onderdeel van een projectmatige aanpak is uniforme spelregels, procesbeschrijvingen en een werkwijze met elkaar afspreken. Onderdeel is dat het hele proces van begin tot eind wordt opgedeeld in een aantal fasen en dat elke fase begint en eindigt met beslisdocumenten, waar besluitvorming over moet plaatsvinden. Onderdeel van de besluitvorming heeft altijd betrekking op financiën, capaciteit, planning, informatie, kwaliteit en risico's.

Projectmatig en programmatisch werken is een werkwijze die wordt toegepast wanneer een opgave te complex is om binnen de lijnorganisatie te worden uitgevoerd. Vaak is dat het geval als de risico's groot zijn, er een groot politiek belang is en een integrale en resultaatgerichte aansturing nodig is.

Een tijdelijke projectorganisatie en projectmatige werkwijze is dan een middel om een resultaatgerichte en integrale sturing te geven aan de opgave.

Het is dan belangrijk dat iedereen weet wat deze projectmatige werkwijze is en wat we van elkaar verwachten.

Er wordt een handleiding projectmatig werken opgesteld. De handleiding geeft handvatten voor hoe het proces wordt vormgegeven, de fasering van het project, de deelproducten en de beslisdocumenten. Ook wordt omschreven hoe moet worden gerapporteerd en hoe de risico's worden beheerst. Ook de definitie van een project wordt hierin meegenomen.

Elk project moet volgens deze spelregels worden gerealiseerd.

Voor elke fasen worden beslisdocumenten benoemd, waarmee er garantie is dat er in de diverse projectfasen steeds besluitvorming plaatsvindt door het management en het bevoegd bestuur.

De planfasen zijn initiatief, definitie, ontwerp, voorbereiding, realisatie en beheer.

In de handleiding wordt omschreven welke activiteiten en producten er per fase worden uitgevoerd en welke beslisdocumenten moeten worden opgeleverd.

Bij de beslisdocumenten hoort ook altijd een geactualiseerd inzicht in wat een project nodig heeft in de volgende fase qua geld, organisatie (o.a. capaciteit, deskundigheid), planning, communicatie en kwaliteitseisen die aan de projectdocumenten van de volgende fase worden gesteld.

Deze projectmethodiek biedt op meerdere momenten van het proces inzicht in de belangrijke factoren, zodat er gefundeerde en onderbouwde (bestuurlijke) keuzen kunnen worden gemaakt.

Projectsturing

Om de projectsturing te verbeteren is naast het opstellen van een uniforme projectmanagement methodiek, een goede projectorganisatie nodig.

In de nieuwe organisatie zullen alle projectleiders worden ondergebracht in het team Strategie en Regie. De teammanager van dit team is de ambtelijk opdrachtgever. Binnen de opdracht om het projectmatig werken te verbeteren zal de teammanager, met ondersteuning van de werkgroep projectmatig en programmatisch werken, in beeld brengen welke randvoorwaarden nodig zijn om de projecten goed aan te sturen en beheersen.

In de uitwerking wordt ook gezien welke managementinformatie nodig is voor het management en bestuur om goed en op tijd te kunnen (bij)sturen.

In het kader van de doorontwikkeling van de ambtelijke organisatie wordt gewerkt aan het versterken van de bedrijfsvoering. De werkgroep projectmatig en programmatisch werken zal zich ook (deels) richten op het verbeteren van de bedrijfsvoering van de projecten Denk daarbij onder meer aan budgethouderschap en mandaten.

Projectbeheersing

Om de projectbeheersing te verbeteren worden beheerplannen opgesteld.

In deze beheerplannen worden aanbevelingen en regels opgesteld hoe de projecten optimaal kunnen worden beheerd op de aspecten financiën, capaciteit, planning, informatie, kwaliteit en de beheersing van risico's.

Alle beheerfactoren zijn van belang, maar geconstateerd is dat de risicobeheersing bijzondere aandacht en uitwerking behoeft.

Eerder al is aangegeven dat een eerste stap is gezet in de ondersteuning van projectleiders. Het onderdeel ondersteuning (projectondersteuning maar ook specifieke deskundigheid) zal in de komende maanden beter in beeld worden gebracht rekening houdend met de bestuurlijke ambitie.

In december zal inzicht worden gegeven in de noodzakelijke ondersteuning van projectleiders in relatie tot de huidige caseload.

Opstellen van een meerjarig projectenoverzicht

Jaarlijks zal door het college een meerjarig projectenoverzicht worden opgesteld van alle grote projecten in het fysiek domein.

Dit meerjarig projectenoverzicht geeft veel sturingsinformatie over de doorlooptijden van projecten en benodigde middelen. Binnen dit thema zal ook kritisch gekeken worden naar de projectenportefeuille in relatie tot de formatie. We willen veel, maar we moeten het wel kunnen waarmaken.

Daarvoor is een goed beeld nodig van de capaciteitsvraag van de projecten portefeuille.

Het eerste overzicht van projecten die in 2022 worden uitgevoerd zal in december 2021 beschikbaar zijn.