QuickScan

Handleiding projectbeheersing i.r.t. Verordening risicovolle projecten januari 2021

Daniella van Well
Zappa van de Goorbergh

29 januari 2021

TwynstraGudde

Impact op morgen.

Aanleiding

In de tweede helft van 2020 heeft TwynstraGudde een expertmatige toets, de ‘QuickScan’, gedaan op de verordening risicovolle projecten en de handleiding projectbeheersing. Gedurende de uitvoering van de ‘QuickScan’ heeft de gemeente Utrecht een nieuwe versie van de handleiding projectbeheersing opgesteld (Aanpak projectbeheersing – een handleiding, *21 december 2020)*. Op basis van deze nieuwe informatie is gevraagd een aanvulling te doen op de rapportage van de ‘QuickScan’.

In deze aanvullende rapportage zijn reflecties opgenomen over de handleiding projectbeheersing zelf, maar ook over de aansluiting van deze handleiding op de verordening risicovolle projecten. In deze rapportage zal tevens de werking van de keten van projectbeheersing (organisatie, college, raad) worden beschouwd.

Visie op projectbeheersing

Om de inhoud van de handleiding projectbeheersing te beoordelen en te evalueren, is het van belang om te benoemen vanuit welk perspectief wij dit doen. Onderstaand is onze visie op projectbeheersing weergegeven.

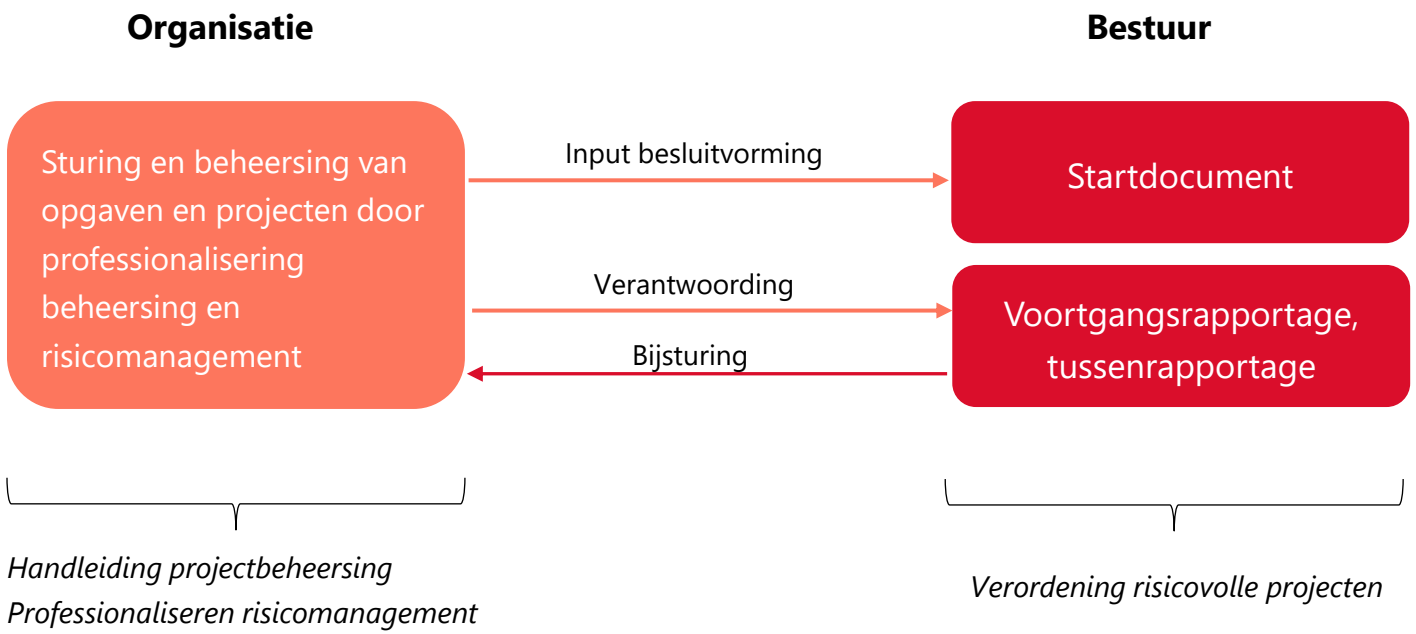
Projectbeheersing zorgt ervoor dat de doelstellingen en het (eind)resultaat van de opgave beheerst, herleidbaar, voorspelbaar en zonder verrassingen tot stand komen. Het geeft een doorkijk naar de benodigde koers en mogelijke stappen om het (eind)resultaat te borgen. Hierin zijn de volgende aspecten van belang:

- **Stuur- en beslisinformatie**: centraal bij projectbeheersing staat het genereren van stuur- en beslisinformatie over de beheersaspecten scope, tijd, geld, risico's, organisatie en kwaliteit. Informatie- en documentmanagement en verantwoorden en rapporteren zijn de beheersaspecten die dit ondersteunen. De gegenereerde stuurinformatie moet passend zijn bij de verschillende managementniveaus binnen de organisatie.
- **Integraliteit**: een integrale aanpak gaat uit van een continue monitoring van de samenhang en afhankelijkheden tussen de beheersaspecten: een wijziging op de planning kan bijvoorbeeld consequenties hebben voor de raming.
- **Gedeeld inzicht**: om tot juiste stuur- en beslisinformatie te komen, moet een gedeeld beeld van de actuele stand van het project bestaan. Hiervoor is betrokkenheid vanuit het hele team van belang.

Projectbeheersing is succesvol als het de juiste informatie genereert voor de sturing van een project of programma. Succesvolle projectbeheersing kijkt vooruit en geeft scenario's voor de toekomst op basis van de feitelijke informatie. Hiervoor heeft projectbeheersing het overzicht over alles wat er speelt. Het gehele team voelt zich erbij betrokken. Dit vraagt continu om maatwerk en is afhankelijk van de opgave en diens context, de teamleden, de opdrachtgever en de timing.

Aansluiting VRP en handleiding PB

De handleiding projectbeheersing en de verordening risicovolle projecten hebben samen het doel om projecten beter te kunnen beheersen en afwijkingen van de kaders vroegtijdig te signaleren. Dit vereist een samenspel tussen bestuur en organisatie.
Dit aspect hebben wij nader beschouwd in deze aanvulling op de rapportage Quikscan.



Leidt tot betere beheersing/sturing

Leidt tot eerder/beter op de hoogte zijn

Bevindingen

Onze belangrijkste bevindingen ten aanzien van dit aanvullende onderzoek geven wij hierna weer in drie hoofdpunten.
Per punt volgt een uitgebreidere toelichting.

1. **Inhoud**. De handleiding projectbeheersing geeft naar onze mening voldoende handvatten aan de organisatie om projecten te beheersen en vervolgens op basis hiervan de juiste informatie richting de raad te kunnen leveren conform de verordening risicovolle projecten. Deze informatie, indien tijdig aangeleverd, biedt voldoende basis voor (bij)sturing.
2. **Rollen en verantwoordelijkheden**. De omschreven taken en verantwoordelijkheden bieden, mits ook daadwerkelijk zo ingevuld, een gedegen basis voor het op de juiste niveaus invulling geven aan de beheersing van projecten. De beschrijving van verantwoordelijkheden in de gehele keten vereist naar onze mening nog een nadere duiding op het samenspel hierbij tussen het college en de raad
3. **Cultuuraspecten**. De implementatie van de handleiding vraagt aandacht. Wij merken op dat een ieder die wij gesproken hebben risicobewustzijn belangrijk vindt. Wij voelen wel een weerstand tegen een standaardwerkwijze gemeentebreed of een ‘opgelegde’ werkwijze. Ook is een ieder er nog niet gerust op dat, op het moment dat het project buiten kaders kan gaan lopen, er een gedeeld beeld zal ontstaan over de benodigde bijstelling van de kaders.

Bevindingen - Inhoud (1)

De voorliggende handleiding biedt een goede basis voor beheersing en sturing van projecten.
Alle relevante elementen komen aan bod in de handleiding alsmede de invulling die hieraan gegeven moet worden. Er zijn concrete handvatten in de handleiding opgenomen om invulling te geven aan de **beheersaspecten**. Er wordt stil gestaan bij:

- Het proces van formulering, aanscherping en wijziging van de *scope*.
- Het opstellen, actualiseren en rapporteren over de *planning* en de link tussen risico's en de planning bij risicovolle projecten.
- Het genereren van *financieel inzicht* door het opstellen van een projectbegroting en prognoses welke tenminste bij faseovergangen geactualiseerd worden. De relatie tussen de prognose, het risicodossier en de planning wordt hierbij ook aangehaald. Daarnaast worden handvatten geboden over hoe omgegaan moet worden met indexering en verschillende (externe) financieringsbronnen.
- Een passend niveau van *risicomanagement* voor het project (inclusief een beschrijving van de verschillende niveaus) met daarbij reguliere risicorapportagemomenten via de voortgangsrapportage.
- De *organisatie* van projecten door de beschrijving van rollen en verantwoordelijkheden (zie slide 8).
- Eenduidig *documentbeheer* met een aantal voorgeschreven documenten voor ieder project.
- *Communicatie* richting de omgeving via stakeholdermanagement. Hierbij wordt aangesloten op de bestaande participatie leidraad.
- De bewaking van het behalen van het beoogd resultaat door verschillende vormen van *kwaliteitsborging*.

Bevindingen - Inhoud (2)

De werkwijze zoals opgenomen in de handleiding leidt tot het kunnen leveren van de gevraagde informatie uit de verordening risicovolle projecten. Dit blijkt o.a. uit het volgende:

- Bij de start van een project wordt er een projectcontract opgesteld, waarin doelstelling, scope, aanpak, planning, financiën, kwaliteit, informatie e.d. worden opgenomen. Dit projectcontract vormt bij risicovolle projecten de basis voor een apart **startdocument** dat met de raad wordt gedeeld. Naar onze mening zijn de juiste elementen in het projectcontract opgenomen om conform de nog definitief te worden verordening risicovolle projecten de raad te informeren.
- Bij elke **faseovergang** wordt bekeken of het projectcontract moet worden herijkt. Voor projecten die vallen onder de verordening risicovolle projecten loopt dit parallel met de actualisatie van het startdocument, welke voor deze risicovolle projecten aan het begin van elke fase door de raad wordt vastgesteld. Dan kan ook de aanpak voor de volgende fase concreet worden gemaakt en kunnen evt. wijzigingen in scope, planning etc. worden verwerkt.
- Elk kwartaal (of in een andere afgesproken frequentie) wordt vanuit het project gerapporteerd aan de opdrachtgever over de voortgang en of het project loopt binnen de kaders die in het projectcontract zijn afgesproken. In deze **voortgangsrapportage** komen ook alle beheersaspecten aan de orde. In het gesprek tussen opdrachtgever en projectmanager komen de afwijkingen, veranderingen, risico's of onverwachte omstandigheden ten opzichte van wat in het projectcontract is afgesproken aan de orde. Voor de projecten die vallen onder de regeling risicovolle projecten geldt dat het college twee keer per jaar bij de bestuursrapportages de raad informeert over de voortgang en afwijkingen ten opzichte van het startdocument.

Bevindingen - Rollen en verantwoordelijkheden (1)

Rollen en verantwoordelijkheden worden eenduidig gedefinieerd en beschreven in de handleiding projectbeheersing, waarbij naar ons oordeel de juiste verantwoordelijkheden bij de juiste functionarissen liggen, zodat invulling kan worden gegeven aan de beheersing van de projecten:

- Er wordt een duidelijke verantwoordelijke vastgesteld per project. De projectwethouder is het eerste aanspreekpunt en verantwoordelijk voor de inbreng in het college en zo nodig voor besluitvorming door de raad, en stuurt (ondersteund door de projectmanager en/of opdrachtgever) op raakvlakken met andere portefeuilles/wethouders.
- Op ambtelijk niveau draagt een ambtelijk opdrachtgever zorg voor de voltooiing van de bestuurlijke opdracht en de bemensing van het project.
- Binnen het project is de projectmanager integraal verantwoordelijk voor het bereiken van het projectresultaat binnen de kaders en geeft leiding aan het projectteam. De individuele projectteamleden hebben ieder de verantwoordelijkheid over hun discipline. In het geval van minder omvangrijke of risicovolle projecten vraagt het nog wel aandacht om ervoor te zorgen dat de rollen voor de beheersing van het project ook worden ingevuld met voldoende ruggespraak (niet te veel rollen bij één persoon).

Bevindingen - Rollen en verantwoordelijkheden (2)

De invulling van de rollen en verantwoordelijkheden geeft daarnaast voldoende basis voor het voldoen aan de verordening:

- Het benoemen van de invulling van de projectorganisatie als voorwaarde voor de **start van een project**. Voor de projecten die vallen onder de regeling risicovolle projecten geldt dat in ieder geval expliciet de rol van manager projectbeheersing, risicoadviseur en projectcontroller wordt belegd.
- Er is helder omschreven tot waar wiens verantwoordelijkheid reikt en wanneer zaken ter besluitvorming moeten worden voorgelegd en aan wie. Er is een **heldere lijn van besluitvorming** opgenomen van projectleider naar ambtelijk opdrachtgever, verantwoordelijk wethouder, college en zo nodig de raad.
- Het is van belang dat tussen college en raad een **gedeeld beeld** bestaat over wat een project risicovol maakt. Zowel raad als college kunnen projecten als risicovol bestempelen. Echter is de wijze van informatievoorziening over en weer tussen college en raad over de voortgang en beheersing risicovolle projecten is cruciaal. Het samenspel in deze informatievoorziening tussen college en raad is onvoldoende beschreven in beide documenten om hier een conclusie aan te verbinden.

Bevindingen - Cultuuraspecten (1)

Om het juiste effect te bereiken met zowel de verordening als de handleiding projectbeheersing, is aandacht voor de cultuur binnen de organisatie van belang. Vanuit de gesprekken die wij hebben gevoerd binnen de gemeente hebben wij een aantal cultuuraspecten gesignaleerd die een rol spelen bij het invoeren van de verordening en handleiding projectbeheersing:

- Wij constateren binnen de ambtelijke organisatie een spanning tussen de behoefte aan eenduidige gemeentebrede afspraken op het gebied van projectbeheersing/informatievoorziening rondom projecten en de behoefte aan ruimte om een eigen invulling hieraan geven. In de handleiding is expliciet aandacht besteed aan **ruimte voor verschillen**. Dit is vooral gericht op de mogelijke variatie in beheersing afhankelijk van de aard en omvang van projecten. Los daarvan merken wij echter dat er weinig draagvlak is voor een 'centraal opgelegd' kader of werkwijze waar een ieder zich aan dient te houden. Wel bestaat behoefte aan ondersteunende hulpmiddelen/formats.
- Er wordt zeer gehecht aan een implementatie die uitgaat van een eigen werkwijze binnen de verschillende onderdelen om te komen tot een gedeelde uitkomst of informatievoorziening. Wij zien hierin het gevaar dat in het geval deze aanpak wordt gevolgd, dit veel tijd kost waarbij het de vraag is of het gewenste niveau van beheersing en eenduidige informatievoorziening kan worden bereikt.
- Invulling geven aan de handleiding vraagt dat strak gestuurd wordt op een aantal **basiscondities** zoals bemensing van de beschreven rollen en het verkrijgen van voldoende middelen die passend zijn bij de te realiseren scope. Een goede invulling van deze condities leidt tot een beheerst project. Het wordt spannend wanneer hier druk op komt te staan (te weinig capaciteit beschikbaar, financiële middelen te krap). Wij hebben gemerkt dat binnen de organisatie men zich afvraagt hoeveel ruimte er dan is om hierover met elkaar te onderhandelen. Uit de gesprekken blijkt dat men er nog niet gerust op is dat het gaat lukken om hier met elkaar te komen tot goede afspraken.

Bevindingen - Cultuuraspecten (2)

- Als laatste hebben wij ervaren dat er over en weer soms sprake is van **verschil in perspectief** over risico's. Het beeld dat risico's volledig te voorspellen en weg te managen zijn, versus het beeld dat onzekerheden inherent zijn aan projecten, hoe goed je het ook doet. Dit verschil in perspectief en verwachtingen constateren wij vooral tussen de projectteams en control en uit zich mogelijk door wederzijds onbegrip en een andere interpretatie of invulling geven aan de verordening.

Conclusie

- Met de handleiding projectbeheersing ligt vanuit ons perspectief een goed kader om invulling te geven aan projectbeheersing en aan de bijbehorende rollen en verantwoordelijkheden.
- Door de werkwijze die in deze handleiding is opgenomen te volgen, wordt goed voldaan aan de informatiebehoefte van de raad conform de verordening risicovolle projecten.
- Cruciaal is dan ook dat gewerkt gaat worden volgens deze handleiding en daar zit tegelijkertijd een punt van zorg aangezien wij in de gevoerde gesprekken weerstand hebben gemerkt tegen een gestandaardiseerde ‘opgelegde’ werkwijze.
- De implementatie van deze handleiding en de verordening vraagt aandacht en kan gezien worden als een veranderingstraject waarin alle organisatieonderdelen betrokken moeten worden (workshops om werkwijze toe te lichten, ondersteuning bij de invulling, etc.).

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitale transformatie, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.

Daniella van Well
dst@tg.nl

Zappa van den Goorbergh
vdg@tg.nl

Alle intellectuele eigendomsrechten met betrekking tot deze presentatie berusten bij TwynstraGudde. Niets uit deze presentatie mag worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van TwynstraGudde.

TwynstraGudde

Impact op morgen.