

Projectmatig werken in Het Hogeland

Om de aanbevelingen uit de rapporten van Ecorys te duiden en een goed beeld te hebben hoe de aanbevelingen worden geïmplementeerd in de organisatie is het van belang om enige achtergrond te hebben van het projectmatig werken en de wijze waarop hier nu aan gewerkt wordt door bestuur en organisatie. In dit hoofdstuk kijken we kort terug naar de situatie van voor de herindeling en de wijze waarop we in de nieuwe organisatie aan de slag zijn gegaan met projectmatig werken. Daarnaast laten we in vogelvlucht zien welke acties er al zijn uitgezet en welke stappen er nog nodig zijn om projectmatig werken op een gedegen niveau te krijgen. Het is van groot belang dat projectmatig werken in de volle breedte van de organisatie wordt ingevoerd omdat dit een basisvoorwaarde is om grip te houden op de grote projecten en om op een efficiënte en effectieve manier te kunnen sturen op alle projecten. Hierin moeten we duidelijk onderscheid maken in sturing op bestuurlijk en op ambtelijk niveau. In dit hoofdstuk ligt de focus op de ambtelijke sturing.

Terugblik

In het proces van de herindeling is binnen de toenmalige projectgroep ruimtelijk domein al de nodige aandacht geweest voor de (grote) projecten. Voornaamste punt van aandacht was toen de continuïteit van de projecten na de herindeling. Er is toen hoofdzakelijk gekeken naar de bemensing. Na de herindeling is de projectgroep in min of meer dezelfde samenstelling doorgezet en aangevuld met een aantal extra aandachtsvelden (o.a. business control) en kwam er aandacht voor de algehele organisatie van de projecten en de financiën. In 2019 is er een brede inventarisatie geweest die gericht was op de inhoud van de verschillende projecten, de financiële consequenties en een aantal basisvoorwaarden voor projectmatig werken. Uit de inventarisatie bleek dat er een grote verscheidenheid was in de formats voor projectplannen en dat de kwaliteit hiervan in grote mate van elkaar verschilde. Ook werd duidelijk dat we als nieuwe gemeente nog de nodige stappen moesten gaan zetten om het projectmatig werken op een uniforme manier in te voeren in de gemeente. Onder aanvoering van business control is er aan de directie een overzicht opgeleverd van basisvoorwaarden die nodig werden geacht voor het goed in de grip kunnen houden van de grote projecten. Deze basisvoorwaarden zijn omarmd en er is een start gemaakt met de uitvoering hiervan. Om vooral gestructureerd stappen te maken in het projectmanagement is er in 2020 gewerkt aan een groeimodel voor projectmatig werken in onze gemeente.

Groeimodel projectmatig werken

Om grip te krijgen en te houden op de projecten is een groeimodel voor projectmatig werken opgesteld. Aan de hand van de eerste inventarisatie en de set met basisvoorwaarden zijn een aantal speerpunten opgesteld voor projectmatig werken (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Speerpunten projectmatig werken



De speerpunten vormen gezamenlijk de sturing die we wensen en nodig achten voor het goed grip houden op de (grote) projecten. Per speerpunt volgt een korte toelichting:

- **Projectmanagement:** De manier waarop projecten georganiseerd, voorbereid, gepland, uitgevoerd en afgerond worden, zoals een uniforme werkwijze, instrumentarium, governance;
- **Financieel management:** Verkrijgen en beheersen van programma- en projectbudget, zoals budgetramingen, subsidieregister, verplichtingenadministratie, standaard verantwoordingssystematiek, budgetmonitor;
- **Risico management:** Het managen van de risico's en (on) zekerheden, zoals risicolog, risicoanalyse(contingentieparagraaf);
- **Bemensing:** Zeker stellen dat de noodzakelijke capaciteit en kwaliteit beschikbaar is voor het project en het geheel aan projecten en programma's in relatie tot reguliere taakstelling. Denk hierbij aan projectmanagementondersteuning, opleidingen, interne financiering, beschikbare capaciteit in relatie tot reguliere taken;
- **Omgevingsmanagement:** strategisch, actief en efficiënt betrekken van stakeholders. Denk hierbij aan bevordering kennis en vaardigheden intern, werkafspraken etc;
- **Portfoliomanagement:** Het gaat hier om het afwegen, selecteren, en prioriteren van de meest waardevolle activiteiten, waaronder projecten en programma's. Hierbij rekening houdend met de beschikbare middelen, waaronder geld en capaciteit en altijd gericht op het realiseren van de strategische organisatiedoelen. Denk hierbij aan een totaaloverzicht van lopende en aanstaande programma's en projecten, team overstijgend werk in beeld, compleet inzicht in teamplanningen etc;

- **Landing:** Het proces, de tools en technieken om de menskant en de beheerkant van de verandering te managen om een vereist resultaat te bereiken. Het betreft hier het vroegtijdig betrekken van de eigenaren (beheerders) bij de planvorming, basismodel voor beheerparagraaf, kennisbank bij KCC, handboeken standaardisatie etc.

Elk speerpunt heeft eigen actiepunten en alle speerpunten zijn in de tijd weggezet. Hierin werken we met bepaalde niveaus (fases), waarin we starten bij het nu (neerzetten basis) en gaan werken richting een optimale invulling van projectmatig werken. We onderscheiden de volgende fases:

- **Nu:** Ad hoc, iedereen doet zijn best, geen duidelijke afspraken, werkwijze niet afgedwongen;
- **Initieel:** Gestart met processen, standaarden en formats, geen monitoring, vooral inspireren;
- **Fundament:** Basis processen en procedures ingericht, reactieve support, basis rapportering, fundament bouwen;
- **Doen!:** standaardisatie, proactieve reguliere rapporten, ingericht kwaliteitsmanagement, realisatie doelen, sturing op afgesproken werkwijze;
- **Beheerst:** Beheerste processen en producten, ingericht kennismanagement, eerste procesmodel, opschalen uitnutten;
- **Optimaal:** Continue procesverbetering gebaseerd op kwantitatieve/kwalitatieve informatie, workflow gestuurd, horizon verbreden.

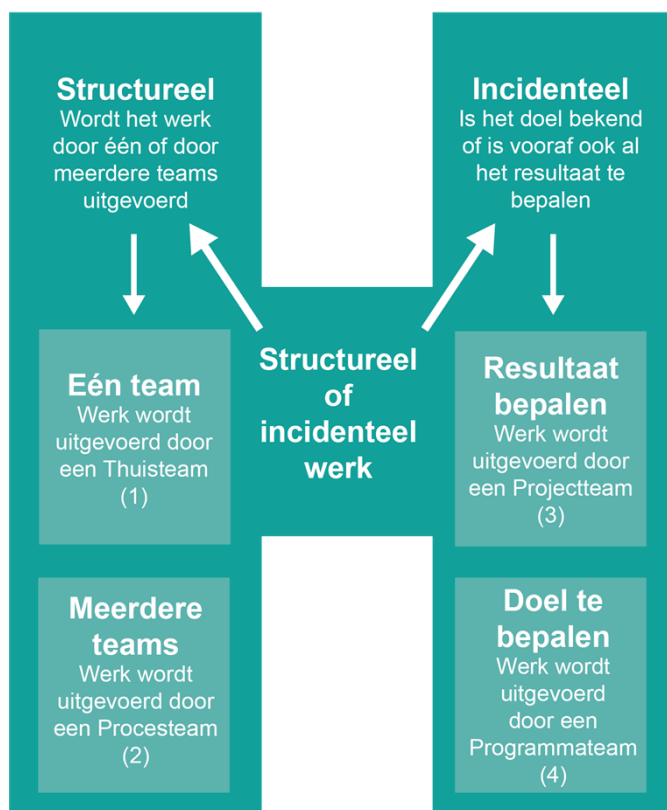
Bij het begin van onze nieuwe gemeente bevonden we ons hoofdzakelijk in de fase 'nu'. De afgelopen twee jaar hebben we al forse stappen gezet en bevinden wij ons in de fase tussen initieel en fundament. Dit geldt voor alle speerpunten. Het doel is om halverwege volgend jaar de fases initieel en fundament af te ronden, zodat we stappen kunnen zetten naar de fase van 'doen'. Dit is haalbaar maar gaat op een aantal speerpunten nog de nodige inzet van de organisatie vragen.

Werkvormen en sturing

Werkvormen

We zien dat de vraagstukken die op ons af komen steeds complexer worden. Complexe vraagstukken worden tegenwoordig al gauw 'opgaven' genoemd. In het collegeprogramma staan ook een aantal sleutelopgaven benoemd die in de organisatie op verschillende manieren zijn uitgewerkt en via verschillende werkvormen worden opgepakt. De vraagstukken zijn in de gemeente veelvuldig en divers, maar de te gebruiken werkvormen zijn (gelukkig) overwegend hetzelfde van aard. Toch zien we in de praktijk dat er onduidelijk is over de te gebruiken werkvormen. Om de organisatie en het bestuur te helpen om de juiste keuze te maken voor een werkvorm is een beslisboom gemaakt (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 Beslisboom werkvorm



In de beslisboom is een onderscheid gemaakt tussen structureel en incidenteel werk met daarbij een tweetal toe te passen werkvormen:

1. Structureel werk: Uitgevoerd door een thuis team:

Er is in Het Hogeland gekozen voor een platte organisatiestructuur met zogenaamde thuis teams, die wendbaar rondom vraagstukken (opgaven) georganiseerd moeten worden. De thuis teams zijn vooral opgezet vanuit de gedachte dat er een 'thuis team' is waar iemand vanuit het vakgebied onderdeel van uit maakt. In het thuis team worden met name de structurele wettelijke taken verricht. Daarnaast maakt een teamlid onderdeel uit van meer fluïde integrale organisatievormen, zoals een programma, een project of een ander langjarige ontwikkeling. Teamcoaches coachen de medewerkers, die zelf de regie en verantwoordelijkheid voor de eigen werkzaamheden dragen. *Een voorbeeld van werkzaamheden die binnen een thuis team worden uitgevoerd is het verstrekken van paspoorten.*

2. Structureel werk: Uitgevoerd door een procesteam:
Het gaat over structureel werk (dus meestal met een wettelijke basis) die door meerdere teams gezamenlijk moeten worden uitgewerkt.
Een voorbeeld is het vergunningsproces. Hierbij wordt de vraag van de inwoner, een vergunning, centraal gezet. Vervolgens worden alle werkzaamheden die daarvoor nodig zijn op een logische wijze achter elkaar gezet met als doel de vraag zo integraal en snel mogelijk te beantwoorden. Dit proces loopt door verschillende teams heen. Het gaat dus van KCC naar VTH naar RO- beleid, RO infra, Gegevenshuis enz. Ook participatie krijgt daarin een logische plaats.
3. Incidenteel werk: Resultaat is vooraf bekend; uitgevoerd door projectteam: Dit betreft een activiteit met een duidelijk begin en een eind waarbij zowel het doel als het resultaat vooraf bekend zijn.
Een goed voorbeeld van een projectteam is het project rondom de inwoners enquête. Van tevoren is een helder doel geformuleerd en er zijn uit verschillende teams verschillende disciplines betrokken om samen dit doel te realiseren.
4. Incidenteel werk: Doel is vooraf bekend; uitgevoerd door Programmateam:
Binnen onze organisatie werken we nu met twee vastgestelde programma's voor het aardbevingsdossier en de Omgevingswet (transformatie sociaal domein zal binnenkort ook als programma starten). Bij een programma is het doel bekend, maar is het resultaat niet op voorhand te geven. Het gaat in alle gevallen om complexe vraagstukken, met vaak meerdere doelen op strategisch, tactisch en uitvoerend niveau, waarbij er vaak sprake is van meerdere onderliggende werkvormen zoals projecten.

We zien dat de werkvormen niet op alle onderdelen even ver zijn in de ontwikkeling. Voor de werkvormen proces, project en programma werken we nu via verschillende plannen het een en ander verder uit. Het groeimodel, zoals benoemd in hoofdstuk 2, is een uitwerking van de werkvorm 'project'. Deze werkvorm zijn we intern het verste mee. Het is de bedoeling om ook de processen en de programma's op een dergelijke manier in te gaan richten. Hier zijn de eerste stappen al toe gezet.

Sturing

De organisatiestructuur is in hoofdzaak leidend bij de sturing op de werkzaamheden die worden uitgevoerd door de organisatie. Er is een structuur van sturing via teams, teamcoaches, directie en portefeuillehouder richting het college en de Raad en de omgekeerde route vanuit de Raad weer richting college, directie en de teams. Dit is een logische sturingsstructuur die in gemeenteland wordt gebruikt om grip te houden op het werk en de financiën. Toch hebben we gezien dat er met het huidige sturingsproces onvoldoende grip is geweest op een project zoals de Tirrel en er onvoldoende is gestuurd op verschillende niveaus. Dit heeft niet te maken met de ingestelde structuur maar met het gebrek aan duidelijke afspraken over de sturing (bestuurlijk en ambtelijk), hoe er de verschillende sturingsniveaus moet worden gehandeld en wie hierin welke rol heeft. In de evaluatie van Ecorys over de interne procesgang worden een aantal zaken benoemd die hier verbetering in moeten aanbrengen. Op het gebied van de ambtelijke sturing sluiten deze goed aan bij het groeimodel van projectmatig werken die we aan het implementeren zijn. Bij de grote projecten is het belangrijk om een extra periodiek overleg te hebben tussen de ambtelijk opdrachtgever, de businesscontroller en de projectleider om goed grip te houden op de dagelijkse gang van zaken. Zo kan er vroegtijdig worden bijgestuurd. De fasedocumenten en goede voortgangsrapportages spelen daarbij ook een belangrijke rol. Maar wellicht het meest belangrijke is om elkaar binnen de lijn van sturing scherp te houden rondom de gemaakte afspraken. Het goed georganiseerd uitvoeren van een project kost tijd en vraagt om continue ontwikkeling van medewerkers (kwaliteit)..

Op het vlak van bestuurlijke sturing zien we dat er behoefte is aan duidelijk onderscheid tussen de ambtelijke sturing en de bestuurlijke sturing op hoofdlijnen en te behalen doelen. Het is daarbij in alle gevallen noodzakelijk om aparte overlegstructuren te hebben voor de ambtelijke sturing en de bestuurlijke sturing zodat er geen sprake kan zijn van rolvervaging. De inzet van een raadsoverleg sluit daarbij goed aan bij de sturing op de financiële en inhoudelijke kaders door de Raad.

Bestuurlijke sturing

Grote projecten zijn complex en vaak portefeuille overstijgend. Via de reguliere lijn is het soms lastig om het college periodiek goed inhoudelijk en procesmatig op de hoogte te houden van de ontwikkelingen binnen een groot project. Het afgelopen jaar hebben we bij de centrumplannen geoefend met een bestuurlijke stuurgroep waarin alle collegeleden worden uitgenodigd om deel te nemen. Dit heeft de betrokkenheid van collegeleden bij de centrumplannen vergroot. We gaan het komende jaar bekijken hoe we dit een passend vervolg kunnen geven bij andere projecten of programma's.

Ambtelijke sturing en regie

Vanwege de toenemende complexe vraagstukken die op de gemeente af komen zien we als organisatie de noodzaak om meer op het strategische niveau regie te houden op alle ontwikkelingen. Zo kunnen de onderlinge verbanden goed worden gelegd en kan er op een integrale manier gekeken worden naar de complexiteit, de middelen, de ambitie en de prioriteiten. We starten daarvoor een ambtelijke regietafel, waarin de focus in eerste instantie ligt op de opgaven (in hoofdzaak de programma's) en eventueel later kan worden verbreed. De koppeling met de bestuurlijke sturing is evident maar moet in de praktijk nog worden ervaren en werkbaar worden gemaakt.

