

Onderwerp Verbetertraject fysiek domein	
Nummer	2019/54755
Portefeuillehouder	Snoek, M.
Programma/beleidsveld	5.1 Openbare ruimte en mobiliteit
Afdeling	CC/PCM
Auteur	Berg, K. van den
Telefoonnummer	023-5113046
Email	kvandenbergh@haarlem.nl
Kernboodschap	Het college informeert de commissie over de verbetertrajecten die zijn ingezet binnen het fysiek domein naar aanleiding van het RKC onderzoek Waarderhaven, intern onderzoek beleidsadvisering fysieke projecten en een interne analyse van de processen binnen het fysiek domein n.a.v. de nieuwe organisatiestructuur. Middels deze nota wordt ingegaan op enkele toezeggingen, moties en aanbevelingen welke voortkomen uit het RKC onderzoek Waarderhaven, of de bespreking hiervan.
Behandelveorstel voor commissie	Het college stuurt de informatienota ter kennisname naar de commissie Beheer.
Relevante eerdere besluiten	- Informatienota Evaluatie projecten Groot Onderhoud (2018/750752). - Motie 12.2 'Intern investeren op controleren' (2017/565921) - Motie 12.1 'Blijven leren van RKC rapport Waarderhaven-Publiek Leergeld' (2017/565904)
Besluit College d.d. 26 februari 2019	1. Het college stelt de informatienota aan de commissie vast. de secretaris, de burgemeester,

Inleiding

De afgelopen periode zijn er binnen het fysiek domein van de gemeente Haarlem verschillende onderzoeken uitgevoerd waaruit verbeterpunten naar voren zijn gekomen:

- RKC onderzoek Waarderhaven;
- Intern rapport onderzoek beleidsadvisering civiele projecten;
- Interne analyse van de processen binnen het fysiek domein n.a.v. de nieuwe organisatiestructuur (mede afgeleide van bovenstaande, opgesteld door de organisatie).

Daarnaast is door de raad de motie '*Blijven leren van RKC rapport Waarderhaven – Publiek Leergeld*' aangenomen welke het college onder andere verzoekt bij de jaarstukken te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de maatregelen en een Haarlemse regeling grote en risicovolle projecten uit te werken.

Gegeven de vele ontwikkelingen binnen het fysiek domein, en om de integraliteit hiertussen voor uw raad inzichtelijk te maken, schetst deze informatienota hoe college navolging geeft aan de aanbevelingen die de raad n.a.v. het RKC onderzoek college heeft opgedragen, welke verbeterlagen reeds in gang zijn gezet en gezet zullen gaan worden. Hiermee wordt een voorschot genomen op rapportage hierover in de jaarstukken zoals verzocht in bovenstaande motie.

Middels deze nota worden (onderdelen van) de volgende aanbevelingen afgedaan, volgend uit het RKC onderzoek Waarderhaven:

- 'Investeren in kwaliteit' (2017/571969)
- 'Periodieke externe audits' (2017/571974)
- 'Verzakelijking projectaansturing' (2017/572001, b, c)
- 'Informatievoorziening' (2017/572011, b)

Daarnaast wordt de volgende motie afgedaan:

- [2017/565921](#) (Motie 12.2 'Intern investeren op controleren')

De eerste stappen om invulling te kunnen geven aan de volgende motie zijn gezet, de raad zal in de loop van 2019 over de verdere invulling worden geïnformeerd (zie ook consequenties):

- [2017/565904](#) (Motie 12.1 'Blijven leren van RKC rapport Waarderhaven-Publiek Leergeld')



2. Kernboodschap

Het college informeert de commissie over de verbetertrajecten die zijn ingezet binnen het fysiek domein naar aanleiding van het RKC onderzoek Waarderhaven, intern onderzoek beleidsadvisering fysieke projecten en een analyse van de processen binnen het fysiek domein n.a.v. de nieuwe organisatiestructuur.

Middels deze nota wordt ingegaan op enkele toezeggingen, moties en aanbevelingen welke voortkomen uit het RKC onderzoek Waarderhaven, of de bespreking hiervan.

RKC onderzoek Waarderhaven

-Kies voor breed toegepaste methodieken (b.v. Integraal Projectmanagement voor projectmanagement) en voer die volledig door.

Binnen het fysieke domein is er een onderscheid tussen civiele projecten en ontwikkelprojecten. Civiele projecten hebben betrekking op het beheer, onderhoud en reconstructie van de openbare ruimte. Ontwikkelprojecten hebben betrekking op het realiseren van ruimtelijke verandering/ontwikkelingen. Zoals bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling, herontwikkeling etc. Beide soorten projecten vallen binnen deze nota, en voor beide soorten projecten wordt gewerkt volgens de IPM techniek.

Ter illustratie, de wijze waarop bij civiele projecten wordt gewerkt met integraal projectmanagement. Voor elk project wordt een projectteam ingericht met een procesmanager, technisch adviseur, beheerder en communicatie adviseur. De procesmanager is eindverantwoordelijke voor de kwaliteit, draagvlak en afstemming, de technisch adviseur voor de technische inhoud. Omgevingsmanagement wordt samen met de omgevingsmanager van de vaste partner van Ingenieursdiensten of aannemers ingevuld. Voor het omgevingsmanagement wat door de marktpartners wordt uitgevoerd is een toolkit gemaakt. Overkoepelend contractmanagement (raamcontracten) vindt plaats op raamcontractniveau. Contractmanagement in het project is belegd bij de procesmanager en de technisch adviseur, waarbij in de uitvoering ook weer een deel bij een marktpartij kan worden gelegd. Op een paar onderdelen zijn de landelijk en vooral bij Rijkswaterstaat en Provincies ingevoerde werkwijze met IPM rollen in de gemeente Haarlem bij dezelfde personen/functiegroep belegd, dit vanwege de (kleinere) omvang van de projecten en de organisatie in een gemeente.

Binnen de raamcontracten met ingenieurbureaus en aannemers zijn de projectprocessen geheel omschreven en vastgelegd. Deze maken onderdeel uit van de contracten. Samengevat wordt bij civiele projecten voldaan aan de aanbeveling uit het Rekenkamerrapport.

- Maak een plan voor gedegen kennisontwikkeling bij medewerkers, leidinggevend en bestuurders m.b.t. aanbesteden en IPM.

Het inwerken van nieuwe medewerkers heeft in 2018 extra aandacht gekregen, zowel voor civiele- als ontwikkelprojecten. Zo zijn er voor nieuwe medewerkers workshops georganiseerd over verschillende (inhoudelijke) onderwerpen (risicomanagement, Verseon en BBV, raamcontracten etc.). Daarnaast wordt onder andere gewerkt met een buddy systeem om nieuwe medewerkers snel wegwijs te maken in de Haarlemse werkpraktijk. Alle procesmanagers zijn op leiderschapstraining geweest.

Naast opleiding en training is er binnen de organisatie ook veel aandacht voor het vergroten van kennis in de organisatie; denk aan leiderschapstrainingen maar ook aan domeingerichte kennisdeling. Kennisdeling is standaard meegenomen in de afdelings- en teamoverleggen. Specifiek voor de groot onderhoudswerken zijn evaluatie-overleggen opgestart om ervaringen in de processen met elkaar te delen door presentaties. Binnen de raamcontracten is vastgelegd dat per project in meerdere fasen ook evaluaties worden gehouden over de samenwerking met de vaste partners.

In 2020 zal worden gewerkt aan de ISO-certificering van het contractmanagement van dagelijks beheer. In het maken van verdere opleidingsplannen voor 2019/2020 zullen de uitkomsten van het verbetertraject nadrukkelijk worden betrokken.

Naast kennisontwikkeling wordt er extra aandacht gegeven aan kennisoverdracht. Er zijn nieuwe afspraken gemaakt over het opslaan in Verseon, wat leidt tot betere archivering. Daarnaast wordt er bij wisseling van projectmanagers een warme overdracht georganiseerd om het verlies van kennis te voorkomen.

- Vergroot het lerend vermogen van de organisatie door tussentijdse projectevaluaties bij grote en complexe (maatwerk-) projecten.

Alle projecten worden tenminste twee keer gedurende de loop van het project geëvalueerd, na de participatie en na realisatie. Naast het leren op het project, wordt van de evaluaties een brede rapportage gemaakt, zodat de gemeente inzicht krijgt in eventuele trends. (zie ook de informatienota 'Evaluatie projecten groot onderhoud' [2018/750752](#)). Er is een speciaal overleg gestart voor procesteams waarbij kennis en ervaringen worden uitgewisseld, het evaluatieoverleg. Deze aanbeveling van de Rekenkamer is dus gerealiseerd.



- De raad draagt het college op om: door periodieke (jaarlijkse) externe audits op de dan lopende grote en complexe projecten de volledige en juiste toepassing van methodieken en kennis te verifiëren.

In het tweede kwartaal van 2018 is een bureau Ondersteuning Onderhoudscontracten(OOC) gestart met externe audits op de ingenieursdiensten, de vaste aannemers en de interne organisatie van de gemeente. Dit is een extern bureau (combinatie van Inter Management en MG civiel) , om objectieve audits te realiseren. In toets periode 1 is zowel het kwaliteitssysteem als het communicatieproces getoetst. Er zijn geen zwaarwegende bevindingen gedaan. De tweede toets periode, die nog loopt, gaat in op het proces van verificatie en validatie.

Het auditbureau gaat ook de gemeente auditeren om zo de processen aan gemeentezijde aan te scherpen. De opzet zoals volgt uit de aanbeveling van de Rekenkamer is dus gerealiseerd. Zie ook de informatienota 'Evaluatie projecten groot onderhoud' ([2018/750752](#))

- Heldere administratieve en besluitvormingsprocedures en resultaatgerichte interne sturing binnen het fysiek domein vast te leggen en consequent toe te passen

Zie hiervoor opdracht 1 uit de hier op volgende analyse van de processen binnen het fysiek domein n.a.v. de nieuwe organisatiestructuur. Dit onderdeel is gepland om af te ronden februari 2019.

- Gebruik in ruimere mate past performance bij aanbestedingen

De gemeente heeft jarenlang Past Performance (PP) toegepast, ook ten tijde van het RKC rapport. Deze methode is door het werken met vaste partners en raamcontracten niet meer aan de orde. Het doel van de vaste raamcontracten is een hogere performance te creëren dan met wisselende partners. Er zijn nog maar heel weinig opdrachten die buiten de raamcontracten vallen om te verdelen onder de partijen met een positieve PP. Wij gaan er vanuit dat door het werken met vaste raamcontractpartijen hun performance en daarmee hun past performance steeds beter wordt en daarmee beter aan de doelstelling van de raad wordt tegemoet gekomen. In de informatienota 'Evaluatie projecten groot onderhoud' ([2018/750752](#)) is aangegeven dat zowel de projecten als de samenwerking zal worden geëvalueerd. Op basis van samenwerkingsmonitoren per project en op raamcontractniveau wordt de samenwerking verbeterd en dus ook de prestaties van de partners.

- Voorkom informele informatie-uitwisseling in het omgevingsmanagement door alle vragen en verzoeken uit de omgeving te registreren en een reactietermijn vast te leggen.

Omgevingsmanagement van civiele projecten is grotendeels uitbesteed aan vaste marktpartijen. Zij registreren alle vragen uit de omgeving digitaal en coördineren van daaruit de respons. Hierbij

worden ook nieuwe methoden gebruikt zoals de participatie bij het Houtplein via de site “ Houtplein in beeld”. Een gemeentelijk communicatieadviseur is vast onderdeel van het projectteam. Deze onderhoud contacten met de omgevingsmanager van de externe partners.

Omgevingsmanagement bij ontwikkelprojecten gebeurt in samenspraak met de ontwikkelaars. Bij elk project wordt een Participatie en Inspraak Plan gemaakt met onder andere een stakeholderanalyse.

- Werk aan vaste formats, op concernniveau en op afdelingsniveau

Zie hiervoor de deelopdracht 2 volgend uit de analyse van de processen binnen het fysiek domein n.a.v. de nieuwe organisatiestructuur.

Intern rapport onderzoek beleidsadvisering civiele projecten

Mede naar aanleiding van het collegevoorstel voor het project Dolhuysbrug zijn binnen de gemeente Haarlem twijfels gerezen over de kwaliteit van de beleidsinformatie en beleidsadvisering. Eind 2018 is hier onderzoek naar gedaan om antwoord te kunnen geven op de vraag of er sprake is van incidenten of dat er dieperliggende oorzaken en patronen zijn. Samenvattend kan gesteld worden dat er niet alleen sprake is van incidenten, maar er ook dieperliggende oorzaken aan te wijzen zijn, namelijk:

- Er zitten lacunes in het systeem. Het is onvoldoende ingericht op het voorkomen van fouten en het beheersen van de planning, scope en het budget van grote civiele projecten;
- Samenwerking tussen de verschillende actoren in het systeem is voor verbetering vatbaar. Deels vanwege onduidelijk belegde rollen en verantwoordelijkheden maar ook door houding en gedrag;
- Hoge werkdruk door gebrek aan prioriteitsstelling en onrealistische projectplanning. Dit heeft zijn oorzaak in een combinatie van een gebrek aan inzicht in de beschikbare en de benodigde capaciteit in combinatie met een cultuur waarin nee zeggen ‘not done’ is;
- Cultuur van ‘intern oplossen’. Inhoudelijke issues en beleidsmatige dilemma’s worden niet snel (genoeg) opgeschaald richting bestuur. Hierdoor is niet helder welke beslisinformatie nodig is en blijft beslisinformatie soms ‘hangen’.

Interne analyse van de processen binnen het fysiek domein n.a.v. de nieuwe organisatiestructuur

De analyse en het hieruit volgend verbeterplan fysiek domein combineert de constatering van uit de verschillende onderzoeken met concrete opdrachten waar de betrokken afdelingsmanagers en directie de komende tijd op zullen sturen.



Samenvattend kan gesteld worden dat er een grote opgave ligt op zowel project- en programmamanagement en portefeuilleniveau.

De aard van de problemen vraagt om sturing en ondersteuning bovenop de reguliere werkzaamheden van afdelingen, om de verbinding te leggen en de integraliteit te bewaren. Daarom is er voor gekozen een stuurgroep van afdelingsmanagers en directie te formeren met ondersteuning op coördinatie op de verbeteropdrachten. De verbeteropdrachten kunnen als volgt worden samengevat:

1. **Rolduidelijkheid projectmanagement.** Beschrijving van rollen, taken en verantwoordelijkheden t.b.v. het management van projecten. Wie is waarvoor verantwoordelijk en wie doet wat in welke fase. De beschrijvingen komen tot stand in nauwe samenwerkingen met de betrokken afdelingen om zo te komen tot een product dat zowel door management als medewerkers wordt gedragen. Oplevering hiervan staat gepland voor februari 2019.
2. **Standaardisatie projectmanagement.** Classificatie van groot, risicovol en overige projecten. Standaard informatieproducten per fase en een adequate projectadministratie. Met deze verbeteropdracht zal in de loop van februari 2019 worden aangevangen. De verwachting is dat in april 2019 zicht is op de benodigde informatiesystemen om te kunnen voldoen aan de managementinformatiebehoefte en risicokwalificatie van projecten.
3. **Werking portefeuille management.** Sterkere sturing op de gehele portefeuille van ingrepen en projecten. Er wordt gewerkt aan de optimalisatie van het MJGP om beter, realistischer, te kunnen plannen en de stuurkracht van het MJGP te vergroten. Onderdeel hiervan is het inzichtelijk maken van de prioritering van de projecten en de planning van projecten binnen een jaarsnede. Een eerste verbeter slag zal hiervoor worden gemaakt voor de Kadernota 2019. Een verdere uitwerking hiervan volgt bij het vaststellen van het Gebiedsprogramma 2020 (bij de Programmabegroting 2020-2024).
In de uitwerking van de regeling grote risicovolle projecten zullen de input en wensen van de raad geborgd worden. In de tweede helft van 2019 zal u een 1^e uitwerking van het voorstel worden aangeboden. In de 2^e Bestuursrapportage 2019 ontvangt de raad een 1^e uitwerking van de rapportage grote risicovolle projecten conform de nieuwe regeling.

Naast het systeem vindt een deel van de problematiek in het fysiek domein haar oorsprong in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de procedures. De uitwerking van bovenstaande opdrachten is dan ook een eerste stap in de richting van een verbetering in het fysiek domein, maar alleen niet voldoende. Met de betrokken afdelingsmanagers en directie is begin 2019 een traject gestart waarbij ook het internaliseren van de gemaakte afspraken zal worden meegenomen.

Sturing en beheersing

Middels het aannemen van de motie "*Intern investeren op controleren*" (2017/565921) heeft de raad opgeroepen de rol (en capaciteit) van control te borgen bij goed projectmanagement. Binnen bovenstaande verbeteropdrachten heeft concerncontrol een actieve rol waarin zij o.a. stuurt op een verbeterslag op de projectportefeuille. Een transparantere projectportefeuille betekent dat er betere sturing plaats kan vinden op de betreffende projecten. Het realiseren van bovenstaande opdrachten zou de rol van control in projectmanagement moeten versterken. Vooralsnog wordt er vanuit gegaan dat een uitbreiding van de capaciteit dan ook niet nodig is. De motie (2017/565921) wordt dan ook hierbij afgedaan.

3. Consequenties

Middels deze nota worden (onderdelen van) de volgende aanbevelingen afgedaan, volgend uit het RKC onderzoek Waarderhaven:

- 'Investeren in kwaliteit' (2017/571969, a, b, c)
- 'Periodieke externe audits' (2017/571974)
- 'Verzakelijking projectaansturing' (2017/572001, b, c)
- 'Informatievoorziening' (2017/572011, b)

Daarnaast wordt de volgende motie afgedaan:

- 2017/565921 (Motie 12.2 'Intern investeren op controleren')

4. Vervolg

In de tweede helft van 2019 ontvangt u een voorstel voor een regeling risicovolle projecten zoals door uw raad verzocht in de motie 'Blijven leren van RKC rapport Waarderhaven- Publiek Leergeld' (2017/565904) en een eerste rapportage grote projecten in de tweede Berap. Ook zal navolging worden gegeven aan het verzoek jaarlijks te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de maatregelen in de jaarstukken, beginnend bij de jaarstukken 2018.

Daarnaast zal jaarlijks gerapporteerd worden over de evaluaties projecten groot onderhoud (Zoals volgt uit de informatienota 'Evaluatie projecten groot onderhoud', [2018/750752](#)).



De toezegging (2017/432705) over een notitie over de opzet van controle op projecten zal worden betrokken bij de volgende informatienota waarin u zal worden geïnformeerd over de resultaten van de opdrachten uit het verbeterplan. Eveneens zal hierbij worden ingegaan op de nog openstaande (onderdelen) van aanbevelingen:

- 'Verzakelijking projectaansturing' (2017/572001, a). Te weten: *"Heldere administratieve en besluitvormingsprocedures en resultaatgerichte interne sturing binnen het fysiek domein vast te leggen en consequent toe te passen."*
- 'Informatievoorziening' (2017/572011, a). Te weten: *"Ontwikkel en hanteer een vast format voor de rapportage aan de raad over de financiën en de resultaten van de tussentijdse evaluaties van de grote en complexe projecten"*

5. Bijlagen

Geen