

Concept d.d. 1 maart 2013



**Onderzoek operationele  
haalbaarheid projecten  
gemeente Groningen**

Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente  
Groningen  
T.a.v. de heer T. Dijkstra, concerncontroller  
Postbus 20001  
9700 PB Groningen

Groningen, xx maart 2013

**Betreft: Onderzoek operationele haalbaarheid projecten**

Geachte heer Dijkstra,

Op uw verzoek hebben wij onderzoek gedaan naar de operationele haalbaarheid van een aantal projecten van de gemeente Groningen.

De aanleiding voor dit onderzoek is de motie van de raad over een onderzoek naar de operationele en financiële haalbaarheid van projecten (d.d. 30 mei 2012). Onze aanpak hebben wij uitgebreid toegelicht in het controllersoverleg en GMT. In deze rapportage geven wij onze bevindingen en adviezen weer.

Mocht u vragen hebben naar aanleiding van onze bevindingen, zijn wij graag bereid deze toe te lichten.

Hoogachtend,  
Ernst & Young Accountants LLP

drs. R.H. (Rob) Bouman RA

# Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>2</b>
<b>1 Bestuurlijke samenvatting</b>	<b>4</b>
1.1 Aanleiding en opdracht	4
1.2 Aanpak	4
1.3 Selectie van projecten	4
1.4 Ons overall beeld ten aanzien van de haalbaarheid van projecten	6
1.5 Bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de haalbaarheid van projecten	6
1.5.1 Portfoliomanagement en haalbaarheid	6
1.5.2 Afhankelijkheid projecten onderling en de lijn	7
1.5.3 Bevindingen en adviezen ten aanzien van visie en inrichting	7
1.5.4 Bevindingen en adviezen ten aanzien van planning, governance en projectopzet	7
1.5.5 Bevindingen en adviezen ten aanzien van uitvoering, haalbaarheid en risicomanagement	8
1.5.6 Bevindingen en adviezen ten aanzien van meten en monitoren	9
1.5.7 Bevindingen ten aanzien van acceptatie en communicatie	9
<b>2 Opdrachtformulering</b>	<b>10</b>
2.1 Aanleiding: motie van de raad	10
2.2 Formulering en afbakening opdracht	10
2.3 Reikwijdte van de opdracht	11
<b>3 Aanpak onderzoek</b>	<b>12</b>
3.1 Methodologie en samenwerking met Ernst & Young Advisory	12
3.2 Aanpak van het onderzoek	12
3.3 Portfoliomanagement en selectie van projecten	13
3.4 Programma- en Projectmanagement	15
3.4.1 Methodiek voor effectieve programma- en projectcontrol	15
3.4.2 Uitgangspunten methodiek	17
<b>4 Geselecteerde projecten</b>	<b>17</b>
4.1 Inleiding	17
4.2 Selectie projecten	18
4.3 Beschrijving projecten	20
4.3.1 Programma Decentralisaties	20
4.3.2 Meerstad	20
4.3.3 Zuidelijke Ringweg	20
4.3.4 Programma Wonen / Bedrijven en projectbeheersing RO/EZ	21
4.3.5 Samenwerking SoZaWe en Iederz	21
4.3.6 Vorming van het Shared Service Center (SSC)	21
4.3.7 'Project' bezuinigingen	22
4.3.8 De Nieuwe Werkplek	22
<b>5 Bevindingen ten aanzien van de haalbaarheid projecten</b>	<b>23</b>
5.1 Balans tussen de score van een project en de haalbaarheid van projecten	23
5.2 Bevindingen en adviezen portfoliomanagement	23

5.2.1	Portfoliomanagement	23
5.2.2	Afhankelijkheid projecten onderling en de lijn	24
5.3	Bevindingen en adviezen ten aanzien van visie en inrichting	25
5.4	Bevindingen en adviezen ten aanzien van planning, governance en projectopzet	26
5.5	Bevindingen en adviezen ten aanzien van uitvoering, haalbaarheid en risicomanagement	27
5.6	Bevindingen en adviezen ten aanzien van meten en monitoren	28
5.7	Bevindingen ten aanzien van acceptatie en communicatie	29

Versienr.	Datum	Status	Aan
2	1-3-2013	Concept	Theo Dijkstra, concerncontroller

# 1 Bestuurlijke samenvatting

## 1.1 Aanleiding en opdracht

De raad heeft bij de behandeling van de gemeenterekening 2011 (d.d. 30 mei 2012) een motie aangenomen over een onderzoek naar de operationele en financiële haalbaarheid van projecten. De motie was mede ingegeven door de discussie naar aanleiding van onze managementletter 2011, waarbij wij met de gemeente Groningen constateerden dat sprake was van een volle agenda. Uit de motie blijkt dat de raad zich zorgen maakt over de risico's en beheersbaarheid van de vele projecten binnen de gemeente Groningen. Daarbij zijn door de raad meerdere vragen gesteld en aspecten benoemd. Om een onderzoek te kunnen doen, die voldoet aan de verwachtingen van de raad en tevens toegevoegde waarde heeft voor het college en de organisatie, is de opdracht als volgt geformuleerd:

*'Onderzoek, op basis van een aantal grote projecten, of het college en de organisatie voldoende interne beheersingsmaatregelen hebben getroffen om de operationele haalbaarheid van de projecten te waarborgen.'*

## 1.2 Aanpak

Voor de aanpak van dit onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van de methodologie van Ernst & Young Advisory voor de beoordeling van de effectiviteit van projecten. Het onderzoek wat wij hebben uitgevoerd bestaat uit twee fasen.

In de eerste fase hebben wij een achttal projecten geselecteerd, waarbij wij bij de selectie van projecten de ideeën van portfoliomanagement hebben toegepast. De kern van portfoliomanagement is vaststellen of je als organisatie de juiste projecten uitvoert, gegeven de strategie van een organisatie en de beperkte middelen. Portfoliomanagement geeft tevens inzicht in het belang en de omvang van projecten.

In de tweede fase hebben wij acht projecten getoetst door deze projecten te toetsen op basis van onze methodologie van effectieve projecten. De projecten hebben wij gewogen op 5 aandachtsgebieden, onderverdeeld naar 10 aspecten, die wij vervolgens vertaald hebben in een vragenlijst met 43 vragen.

In hoofdstuk 2 hebben wij deze aanpak en ook de reikwijdte in detail beschreven.

## 1.3 Selectie van projecten

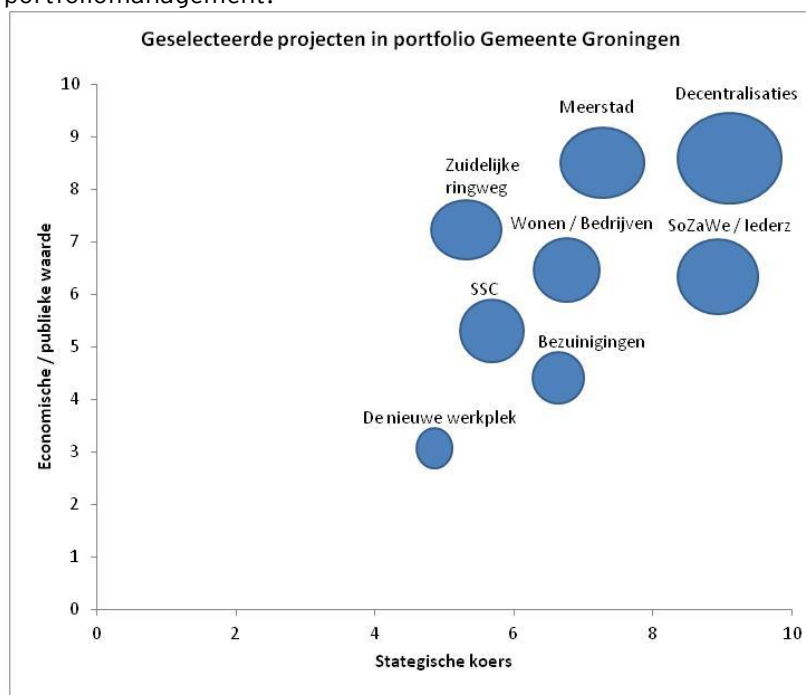
Bij de gemeente Groningen wordt binnen de verschillende diensten en vakdirecties zeer vaak op projectmatige basis gewerkt. Op basis van de discussies en rapportages in de raad en onze gesprekken met concerncontroller en GMT hebben wij een selectie van acht van de belangrijkste projecten gemaakt uit de projectportfolio van de gemeente Groningen.

Met deze projecten hebben wij een goede mix van projecten geselecteerd, waarbij rekening is gehouden met:

- de verschillende fases waarin een project zich bevindt;
- de aanleiding van een project; extern of intern beleid (of beide);
- het onderscheid tussen projecten in het 'harde' domein (investeringen in gronden en wegen) en het sociale domein (decentralisaties, SoZaWe-lederz);
- investerings- versus organisatie-/bedrijfsvoeringprojecten;

- projecten waar de regie binnen of buiten de gemeente ligt (met name Zuidelijke Ringweg).

Op basis van de beschikbare informatie uit de gesprekken, de omvang, risico's en mogelijke impact van de projecten, hebben wij de geselecteerde projecten geprojecteerd in het onderstaande figuur van portfoliomanagement:



Uit bovenstaande figuur blijkt dat vrijwel alle geselecteerde projecten een belangrijke bijdragen leveren aan de strategische koers van de gemeente Groningen en een hoge mate van economische / publieke waarde hebben. Om die reden zijn vrijwel alle projecten rechtsboven in dit figuur terug te vinden.

Vanzelfsprekend zullen binnen de gemeente Groningen tevens een groot aantal projecten aanwezig zijn die minder bijdragen aan de koers van de gemeenten en een kleinere economische / publieke of politieke waarde vertegenwoordigen; deze zijn echter niet opgenomen in bovenstaande figuur. De omvang van de bollen in de grafiek geven een indicatie van de omvang van een project; gebaseerd op boekwaarden, omvang jaarlijkse exploitatielasten, betrokken fte's, etc.

De belangrijkste kenmerken van de projecten zijn beschreven in deze rapportage.

## **1.4 Ons overall beeld ten aanzien van de haalbaarheid van projecten**

Naar aanleiding van ons onderzoek en de daarin gestelde vraag, is ons beeld dat de gemeente Groningen in opzet voldoende interne beheersingsmaatregelen heeft getroffen om de haalbaarheid van de projecten te realiseren. Over het algemeen scoren de projecten voldoende tot goed op het grootste deel van de door ons beoordeelde aspecten. In de volgende paragraaf hebben wij een aantal bevindingen en aanbevelingen weergegeven voor die aspecten waarin nog verbeteringen mogelijk zijn.

Bij dit beeld hebben wij nog wel de volgende opmerkingen:

- Zoals aangegeven is dit beeld gebaseerd op de acht geselecteerde projecten (waarvan een zestal zeer omvangrijke);
- Het is goed te beseffen dat de projecten zich in zeer verschillende stadia bevinden; variërend van visievorming, voorbereiding tot uitvoerend;
- Wij hebben geen specifieke diepgaande second opinion of accountantscontrole op de afzonderlijke projecten uitgevoerd.

Alhoewel de beheersmaatregelen over het algemeen voldoende zijn, zal de operationele haalbaarheid van de projecten in de komende periode sterk afhangen van de beschikbare capaciteit in de organisatie. Wij kunnen niet beoordelen of geraamde capaciteit in de projectplannen ook realistisch is, maar constateren wel dat intern de benodigde capaciteit als risico is benoemd en ook onder de aandacht van het GMT is gebracht.

Bij een drietal projecten is door projectleiders concreet aangegeven dat de beschikbare capaciteit een risico is (projecten samenwerking SoZaWe-lederz, decentralisaties en de Nieuwe Werkplek). Voor het project SSC is de overlap met de benodigde capaciteit voor de reguliere werkzaamheden in de lijnorganisatie een risico. Voor de projecten Zuidelijke ringweg, Meerstad en de programma's Wonen en Bedrijven is de capaciteit geen issue.

In de gesprekken is aangegeven dat de samenloop van deze omvangrijke projecten en de hiermee samenvallende benodigde capaciteit een risico is. Of dit risico zich gaat voordoen zal nog moeten blijken, omdat de projecten nog niet in de uitvoeringsfase zitten.

## **1.5 Bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de haalbaarheid van projecten**

Naar aanleiding van ons onderzoek en de beoordeling van de diverse aspecten van de projecten hebben wij een aantal bevindingen en aanbevelingen. Deze geven wij in deze paragraaf weer.

### **1.5.1 Portfoliomanagement en haalbaarheid**

Uit de longlist van projecten, maar ook uit de geselecteerde projecten blijkt dat de gemeente voor een aantal zeer grote uitdagingen staat. In een kort tijdsbestek van één á twee jaren wordt zowel een organisatieontwikkeling ingezet, een Shared Service Center gevormd (om € 10 miljoen aan bezuinigingen te realiseren) en moeten een drietal grote decentralisaties worden doorgevoerd. Daarnaast staat de gemeenten voor een aantal grote financiële uitdagingen op het gebied van de exploitatie van gronden. De recessie, de hierdoor noodzakelijke bezuinigingen, in combinatie met de moeilijke financiële positie, hebben dan ook logischerwijs tot gevolg dat veel druk staat op deze projecten en de organisatie. De spankracht van een organisatie is beperkt, maar omdat deze projecten

vrijwel allemaal het gevolg zijn van externe ontwikkelingen heeft de gemeente Groningen weinig keuzes. Ook veel andere grote gemeenten in Nederland staan voor deze uitdagingen.

#### **Advies**

Gezien de spankracht van de organisatie, de afnemende middelen van de gemeente Groningen en de vele externe ontwikkelingen (met als gevolg de vele projecten), geven wij in overweging te beoordelen of het instrument van portfoliomanagement toepasbaar is voor de gemeente Groningen. Portfoliomanagement zou wellicht als een beheersinstrument kunnen dienen voor de prioritering en capaciteitstoewijzing aan projecten.

### **1.5.2 Afhankelijkheid projecten onderling en de lijn**

Wij constateren dat een aantal van de geselecteerde projecten een grote mate van onderlinge afhankelijkheid vertonen. Met name de projecten samenwerking SoZaWe- lederz en het project Decentralisaties zijn mede afhankelijk van de inzet van de PIJOFACH medewerkers (bijvoorbeeld juristen, communicatiemedewerkers, projectcontrollers, etc.) en dus het SSC- project. Uit de documentatie, interviews en rapportages blijkt dat dit risico duidelijk benoemd wordt in de projecten.

#### **Advies**

Wij adviseren het risico van de onderlinge afhankelijkheid tussen de projecten in relatie tot de benodigde en beschikbare capaciteit in kaart te brengen en maatregelen te nemen die voorkomen dat projecten stagneren, of dat individuele medewerkers of projectleiders zelf ongewenste keuzes maken.

### **1.5.3 Bevindingen en adviezen ten aanzien van visie en inrichting**

Wij constateren wel dat de gemeente Groningen in de breedte geen voorgeschreven (uniforme) systematiek heeft voor het opzetten van een project. Wij kunnen ons voorstellen dat er afspraken worden gemaakt over de mate van detaillering van een projectopzet (business case), afhankelijk van de risico's, omvang, public value, etc. van een project. Afhankelijk hiervan zou ook de mate van control op een project kunnen worden opgezet. Bij meer projectgeoriënteerde onderdelen zoals de dienst RO/EZ en de ICT- organisatie bestaat een dergelijke systematiek overigens wel.

#### **Advies**

Wij adviseren de gemeente Groningen, nu in toenemende mate wordt gewerkt in programma's en projecten, een (gemeentebrede) systematiek te ontwikkelen voor de opzet van een project, het projectmatig werken en de medewerkers hierin op te leiden.

### **1.5.4 Bevindingen en adviezen ten aanzien van planning, governance en projectopzet**

Uit de antwoorden ten aanzien van dit aspect blijkt dat vooraf goed wordt nagedacht over de governance rondom een project en dat de structuur, rollen en verantwoordelijkheden meestal goed zijn neergezet. Uit de interviews en documentatie blijkt niet altijd duidelijk in welke mate sprake is van een onafhankelijke control of Quality Assurance. Vanuit concernfinanciën en concern- en dienstcontrol is



wel de reguliere betrokkenheid bij besluiten en rapportages die naar het college en de raad gaan, maar een onafhankelijke wat diepgaandere toets wordt vaak niet uitgevoerd of is niet altijd zichtbaar.

#### **Advies**

Wij adviseren vooraf een duidelijke keuze te maken ten aanzien van de gewenste control op een project en hiervoor criteria te ontwikkelen, rekening houdend met de omvang, fasering en risico's van een project. De door ons beschreven systematiek en checklist met vragen zou door control kunnen worden gehanteerd bij de toets op projecten.

### **1.5.5 Bevindingen en adviezen ten aanzien van uitvoering, haalbaarheid en risicomangement**

Uit de interviews en documentatie blijkt dat voor vrijwel alle projecten een (min of meer gedetailleerde) projectplanning - en fasering beschikbaar is. Daar waar deze er nog niet is, heeft dat met name te maken met de fase van het project.

Bij een drietal projecten (samenwerking SoZaWe-lederz, De decentralisaties, de Nieuwe Werkplek) is aangegeven dat de beschikbare capaciteit een risico is. Voor het project SSC is de een mogelijke overlap met de benodigde capaciteit voor de reguliere werkzaamheden in de lijnorganisatie een risico. Voor de projecten Zuidelijke ringweg, Meerstad en de programma's Wonen en Bedrijven is de capaciteit geen issue.

#### **Belangrijke bevinding en advies haalbaarheid en capaciteit**

Omdat voor bijna alle projecten, waarvoor het mogelijk is (gezien de fasering) wel een capaciteitsplanning aanwezig is, lijkt in opzet de haalbaarheid van projecten wel gewaarborgd. Wij kunnen niet beoordelen of deze capaciteitsplanningen in de toekomst ook te realiseren zijn. Voor sommige projecten zijn hier risico's gesignaleerd. Dit is echter eerder het gevolg van een welhaast onvermijdelijke samenloop van de vele projecten vanwege externe ontwikkelingen, dan van de interne planning en getroffen maatregelen.

Wij geven de gemeente Groningen in overweging een totaalplanning op te stellen van de capaciteit en inzet ten behoeve van eenmalige omvangrijke projecten, rekening houdend met de reguliere werkzaamheden in de lijnorganisatie.

Het risicomangement verschilt sterk per project, naar onze inschatting mede vanwege de omvang, risico's en fasering van het project. Hoewel in elk project aandacht is voor risico, is dit niet altijd even gestructureerd.

#### **Advies**

Wij adviseren, in lijn met de opzet van control voor projecten, criteria te ontwikkelen ten aanzien van het gewenste risicomangement voor een project en dit bij aanvang van een project in te richten.

### **1.5.6 Bevindingen en adviezen ten aanzien van meten en monitoren**

Over het algemeen zijn de doelstellingen van de projecten SMART gedefinieerd en uitgewerkt. Daar waar deze nog onvoldoende concreet waren, heeft dat met name te maken met de fase van het project. Over de projecten wordt met voldoende regelmaat gerapporteerd aan de direct verantwoordelijken.

#### **Advies**

Wij adviseren de gemeente Groningen, bij voorkeur op basis van portfoliomanagement, te bepalen welke projecten met welke frequentie aan wie worden gerapporteerd; ofwel te bepalen welke bestuurlijke informatie voorziening wenselijk is ten aanzien van de (grote) projecten. Naar onze inschatting kan dit nog beter worden gestructureerd. De rapportage sleutelprojecten is hiervoor een aanzet, maar voor zover wij kunnen vaststellen is die niet tot stand gekomen op basis van portfoliomanagement of een periodieke inschatting van bestuurlijk relevante projecten.

### **1.5.7 Bevindingen ten aanzien van acceptatie en communicatie**

Het opzetten van een verander-, transitie- en communicatieplan is een belangrijke voorwaarde voor de acceptatie van een project door de stakeholders en lijnorganisatie.

Bij de belangrijkste interne projecten die van invloed zijn op een groot aantal medewerkers in de organisatie (bijvoorbeeld Samenwerking SoZaWe- Iederz, SSC, De Nieuwe Werkplek) is hiermee direct of indirect rekening gehouden.

## 2 Opdrachtformulering

### 2.1 Aanleiding: motie van de raad

De raad heeft bij de behandeling van de gemeenterekening 2011 (d.d. 30 mei 2012) een motie aangenomen over een onderzoek naar de operationele en financiële haalbaarheid van projecten. De motie was mede ingegeven door de discussie naar aanleiding van onze managementletter 2011. Hierin constateerden wij, samen met de gemeente Groningen, dat sprake was van een volle agenda als gevolg van majeure externe ontwikkelingen, een groot aantal omvangrijke projecten en ingrijpende interne organisatieontwikkelingen.

Over het onderzoek en de vorm waarin dit plaats zou moeten vinden, is meerdere malen gesproken in de raadscommissie Financiën en Veiligheid. Hieruit is in eerste instantie de opdracht voor het uitvoeren van een stresstest voortgekomen. Het accent ligt bij de stresstest met name op de financiële gevoeligheid en het weerstandsvermogen van de gemeente Groningen. De raad heeft daarnaast echter ook nog behoefte aan meer inzicht in de operationele haalbaarheid van projecten en de spankracht van de organisatie.

Uit de motie blijkt dat de raad zich, in deze tijden van recessie, zorgen maakt over de risico's en beheersbaarheid van de vele projecten binnen de gemeente Groningen. Enkele aspecten van die zorg zijn: (zoals weergegeven in de motie en gesprekken hierover)

- Lijden de projecten aan een gebrek aan bestuurlijke aandacht?
- Ontstaat er vertraging als gevolg van onvoldoende ambtelijke capaciteit?
- Zijn alle projecten in de tijd operationeel haalbaar?
- Wordt er voldoende rekening gehouden met de financiële risico's?
- Beschikt de organisatie over voldoende spankracht om alle projecten in samenhang te kunnen uitvoeren?
- Zijn er gedetailleerde plannings- en capaciteitsramingen per project beschikbaar?
- Wat is de impact van de (grote) projecten op de reguliere organisatie en bedrijfsvoering?
- Heeft de gemeente voldoende bestuurskracht en ambtelijke capaciteit om, gezien de huidige recessie en de ontwikkelingen op rijksniveau, de projecten adequaat te managen?

Uit bovenstaande vragen blijkt dat er veel verschillende aspecten ten aanzien van de projecten zijn waarover de raad zich zorgen maakt. Daarbij worden verschillende invalshoeken benoemd; van bestuurlijke betrokkenheid tot vragen over gedetailleerde projectplanning- en beheersing. Met de aanpak die wij voor dit onderzoek gehanteerd hebben, hebben wij er voor gezorgd dat aandacht wordt besteed aan alle genoemde aspecten.

Middels deze motie (en de toelichtende vragen) heeft de raad het college opdracht gegeven een onderzoek te doen naar de operationele en financiële haalbaarheid van projecten.

### 2.2 Formulering en afbakening opdracht

Om een onderzoek te kunnen doen, die voldoet aan de verwachtingen van de raad en tevens toegevoegde waarde heeft voor het college en de organisatie, is het cruciaal dat de opdracht goed wordt geformuleerd en afgebakend.

Wij hebben in overleg met het GMT en college het onderzoek als volgt afgebakend:

- Het onderzoek moet zich met name richten op de grotere incidentele lopende projecten en minder over de reguliere exploitatie- en investeringsprojecten;
- Het moet in het onderzoek niet alleen gaan om investeringsprojecten, maar ook om interne projecten die een behoorlijke impact hebben op de organisatie (zoals bijvoorbeeld PIJOFACH) of grote projecten die (mogelijk gaan) lopen als gevolg van rijksbeleid (decentralisaties);
- Het accent van het onderzoek moet liggen op de operationele haalbaarheid. In de stresstest is immers al antwoord gegeven op de toekomstige financiële risico's van de gemeente Groningen (mede in relatie tot de grote projecten) en de ontwikkeling van het weerstandsvermogen;
- Het onderzoek moet een overall inzicht geven in de haalbaarheid van projecten en niet een herhaling worden van reeds uitgevoerde onderzoeken. Dat betekent dat gebruik wordt gemaakt van bestaande informatie en de projecten niet opnieuw worden onderworpen aan een second opinion of dat het risicomanagement op projectniveau wordt overgedaan.
- Operationele haalbaarheid betekent een goede planning, voldoende beschikbare capaciteit en kwaliteit in de organisatie en goed systeem van interne beheersing rondom het project.

Het doel hiervan is dat de raad op basis van dit onderzoek kan vaststellen of het college voldoende maatregelen heeft getroffen om de risico's van de projecten te beheersen en indien noodzakelijk keuzes kan maken tussen de verschillende projecten.

De opdracht is daarom als volgt geformuleerd:

*'Onderzoek, op basis van een aantal grote projecten, of het college en de organisatie voldoende interne beheersingsmaatregelen hebben getroffen om de operationele haalbaarheid van de projecten te waarborgen.'*

Kortom: het onderzoek moet dus inzicht geven in:

- De belangrijkste lopende investering- en bedrijfsvoeringprojecten;
- De operationele planning van de projecten in de komende jaren;
- De beschikbare operationele capaciteit en eventuele risico's en knelpunten hierin;
- De kwaliteit van de organisatie ten aanzien van deze projecten;
- De effecten van deze projecten op de reguliere activiteiten en de spankracht van de organisatie;
- De onderlinge samenhang van deze projecten;
- De kwaliteit van de interne beheersing ten aanzien van deze projecten.

Daarbij zullen wij, waar mogelijk, aanbevelingen doen die kunnen bijdragen aan een verdere verbetering van de interne beheersing van projecten.

### **2.3 Reikwijdte van de opdracht**

In het volgende hoofdstuk van dit rapport geven wij in detail weer welke werkzaamheden wij, in samenwerking met Ernst & Young Advisory, hebben verricht.

Het uitgangspunt van onze werkzaamheden, bevindingen en adviezen is de informatie die wij hebben ontvangen middels interviews en de daarbij verstrekte documentatie. Wij hebben ons gebaseerd op die informatie. Wij hebben derhalve geen specifieke diepgaandere second opinion of accountantscontrole op de afzonderlijke projecten uitgevoerd. In die zin kan aan onze rapportage geen zekerheid worden ontleend omtrent de toekomstige haalbaarheid van de projecten. Vanzelfsprekend geeft ons

toetsingsmodel wel een goed beeld van de beheersmaatregelen die de gemeente Groningen heeft getroffen om te waarborgen dat de projecten worden gerealiseerd.

## **3 Aanpak onderzoek**

### **3.1 Methodologie en samenwerking met Ernst & Young Advisory**

Dit onderzoek vraagt naar onze inschatting enerzijds kennis van de organisatie en de lopende projecten (E&Y accountants) en anderzijds specifieke kennis en ervaring met betrekking tot onderzoek inzake portfolio- en projectmanagement (E&Y Advisory).

Een onderzoek zoals hier beschreven vraagt om veel achtergrondkennis, inzicht in de organisatie en de voortgang van projecten. Als accountant zijn wij in staat om deze kennis op een efficiënte wijze te ontsluiten en verder te verdiepen. Om die reden zijn wij betrokken bij dit onderzoek. Het onderzoek naar de operationele haalbaarheid gaat echter een stap verder dan een interim-controle. Beter gezegd; dit onderzoek begint daar waar de interim-controle eindigt. Vanuit onze controlerende en natuurlijke adviesrol hebben wij in onze rapportages de afgelopen jaren gewezen op de volle agenda en de vele projecten. De vervolgvraag is nu of deze projecten in operationele zin haalbaar zijn en hoe dat getoetst kan worden.

De beoordeling van de operationele haalbaarheid vraagt om een specifieke methodologie voor de beoordeling van de effectiviteit en haalbaarheid van projecten. Om die reden heeft Ernst & Young Advisory geparticipeerd in dit onderzoek. Onze adviseurs beschikken over kennis en ervaring ten aanzien van portfolio-, programma- en projectmanagement. Op basis van wereldwijd onderzoek zijn specifieke methodologieën en normen ontwikkeld waaraan succesvolle programma's en projecten voldoen. Deze zijn ingezet bij dit onderzoek.

### **3.2 Aanpak van het onderzoek**

In samenwerking met onze adviseurs zijn wij tot een plan van aanpak gekomen, welke wij op 18 december 2012 hebben toegelicht in het controllersoverleg en op 17 januari 2013 in het GMT.

Het onderzoek bestaat uit twee fasen. De eerste fase bestaat uit de selectie van de projecten, waarbij wij de ideeën van portfoliomanagement hebben toegepast. In de tweede fase hebben wij het programma-/projectmanagement van acht projecten getoetst door deze projecten te wegen op 5 aandachtsgebieden, onderverdeeld naar 10 aspecten, die wij vervolgens vertaald hebben in een vragenlijst met 43 vragen. In de volgende twee paragrafen hebben wij deze twee fasen inhoudelijk in detail uitgewerkt.

Ten behoeve van de selectie van de projecten hebben wij de volgende werkzaamheden verricht:

- Allereerst is de keuze van de projecten gebaseerd op de discussies in de raad over projecten en de reacties die ontvangen zijn vanuit de raadsfracties op vragen van de concerncontroller;
- Vervolgens hebben wij in overleg met de intern projectleider en de concerncontroller een analyse gemaakt van de verschillende projecten binnen de gemeente Groningen rekening houdend met de scope van het onderzoek zoals ook weergegeven in paragraaf 2.2.

- Tenslotte hebben wij de geselecteerde projecten afgestemd met het controllersoverleg en het GMT.

Voor de geselecteerde projecten hebben de volgende werkzaamheden plaatsgevonden:

- Wij hebben middels een startinterview met projectleiders onze aanpak en vragenlijst doorgenomen en daarbij de eerste informatie rondom het project besproken;
- Vervolgens hebben wij de antwoorden op de 43 vragen uit de vragenlijst ontvangen, inclusief alle bijbehorende documentatie;
- Wij hebben de antwoorden en documentatie doorgenomen en deze gewogen en vastgelegd in een vragenlijst (deze zijn als bijlage opgenomen bij dit rapport);
- De uitkomst van de vragenlijst hebben wij afgestemd met de betrokken projectleiders en betrokkenen;

De uitkomsten van onze werkzaamheden hebben wij vastgelegd in deze rapportage en afgestemd met de concerncontroller, GMT en het college.

### **3.3 Portfoliomanagement en selectie van projecten**

Bij de selectie van de projecten hebben wij stilgestaan bij de theorie en praktijk van portfoliomanagement, zoals deze ook wordt gehanteerd bij internationale opdrachten van Ernst & Young Advisory. Deze systematiek van portfoliomanagement is overigens in de praktijk vooral toegepast in het bedrijfsleven.

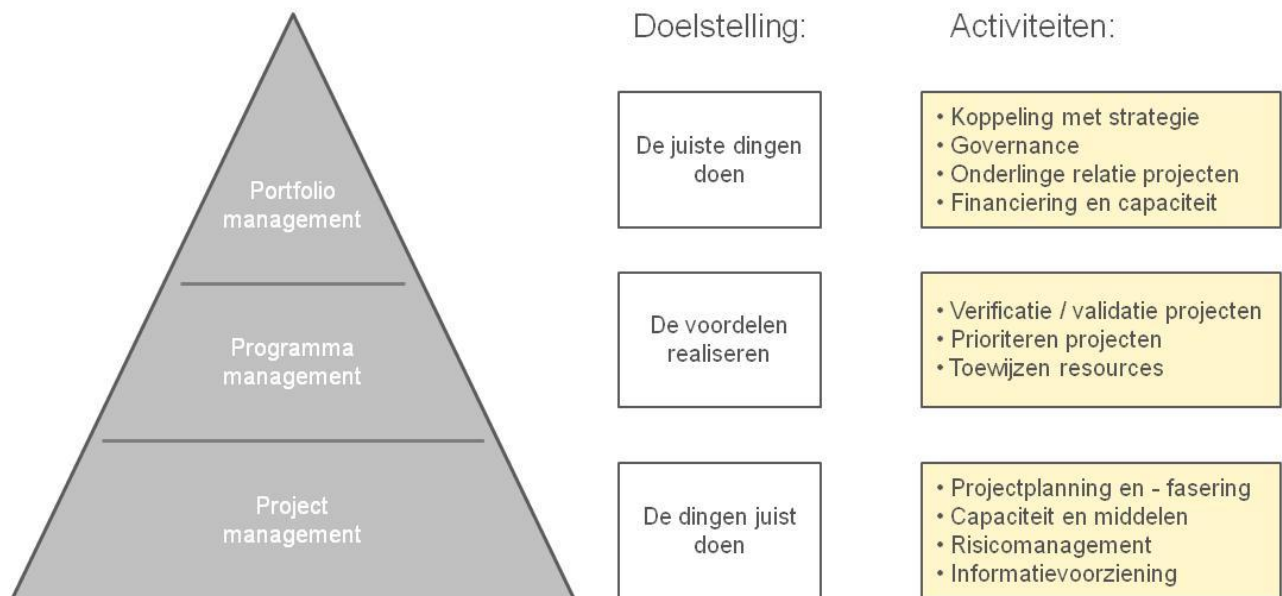
Het doel hiervan voor deze opdracht is tweeledig:

- Allereerst wilden wij vaststellen of de gemeente Groningen een systematiek heeft op basis waarvan een selectie plaatsvindt van projecten op programma-, afdelings-, directie-, dienst- of concernniveau;
- Daarnaast wilden wij vaststellen welke plaats de gekozen projecten hadden in het geheel van projecten bij de gemeente Groningen.

Dit betekent dus niet dat wij een uitgebreid onderzoek naar portfoliomanagement hebben gedaan, maar meer dat wij deze theorie globaal hebben aangehouden tegen de geselecteerde projecten van de gemeente Groningen en op basis hiervan de projecten hebben ingeschaald.

De kern van portfoliomanagement is vaststellen of je als organisatie de juist dingen doet en projecten uitvoert, gegeven de strategie en structuur van een organisatie en de beperkte middelen.

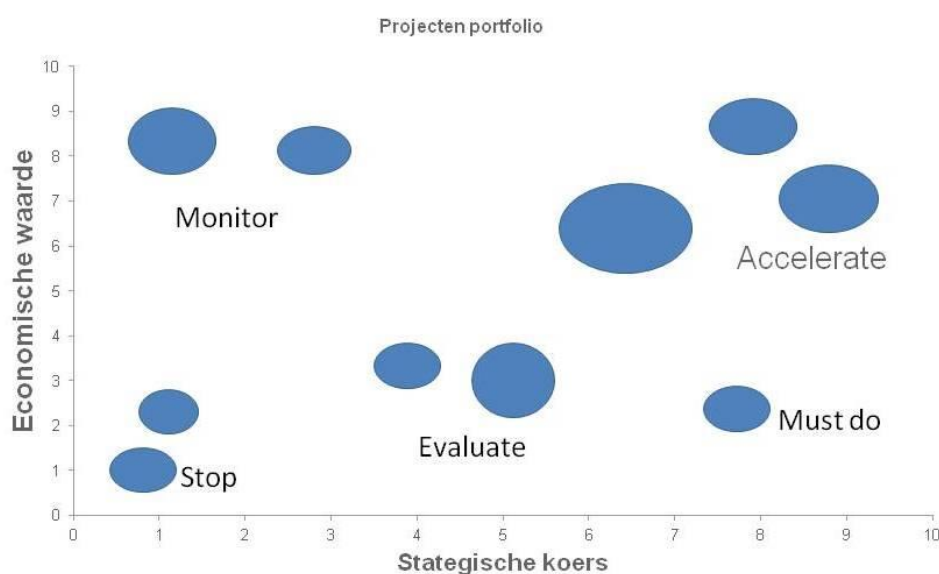
Portfoliomanagement en de relatie met programma- en projectmanagement kan als volgt worden weergegeven:



Zoals in het plaatje is weergegeven betekent dit dat alle projecten in een projectenportfolio moeten bijdragen aan de strategie en doelstellingen van een organisatie, dat ze moeten passen binnen de structuur en dat er voldoende capaciteit en middelen beschikbaar moeten zijn. Dit kan betekenen dat binnen de portfolio keuzes moeten worden gemaakt over het al dan niet uitvoeren van projecten, afhankelijk van de mate waarin ze bijdragen aan de strategie.

Overigens is het een terechte vraag of bij overheidsorganisaties deze keuzes wel mogelijk zijn. Een gemeente voert immers veel taken in medebewind uit en is dus (deels) afhankelijk zijn van besluiten van de rijksoverheid. Een programma zoals de decentralisaties is daarvan een goed voorbeeld.

Volgens de methodologie van portfoliomanagement kunnen projecten geplaatst worden in een figuur op basis van strategische koers en economische waarde. Met strategische koers wordt ingeschat in hoeverre een project strategisch is voor een organisatie. Met economische waarde wordt het belang geschat van een project voor de financiële positie van een organisatie. In onderstaand figuur is dit weergegeven:



Op basis van een dergelijke inschatting van een project kan een keuze worden gemaakt om een project te stoppen, regulier te monitoren, te evalueren, gewoon uit te voeren of zelfs te accelereren.

In de discussie met de concerncontroller en het GMT is besproken dat in een (politieke) overheidsorganisatie waarin taken in medebewind worden uitgevoerd vaak niet de mogelijkheid bestaat om projecten te stoppen en dat economische waarde een hele andere dimensie kan hebben. De vraag is terecht of niet veel meer moet worden gekeken naar publieke waarde (public value) dan alleen naar economische waarde.

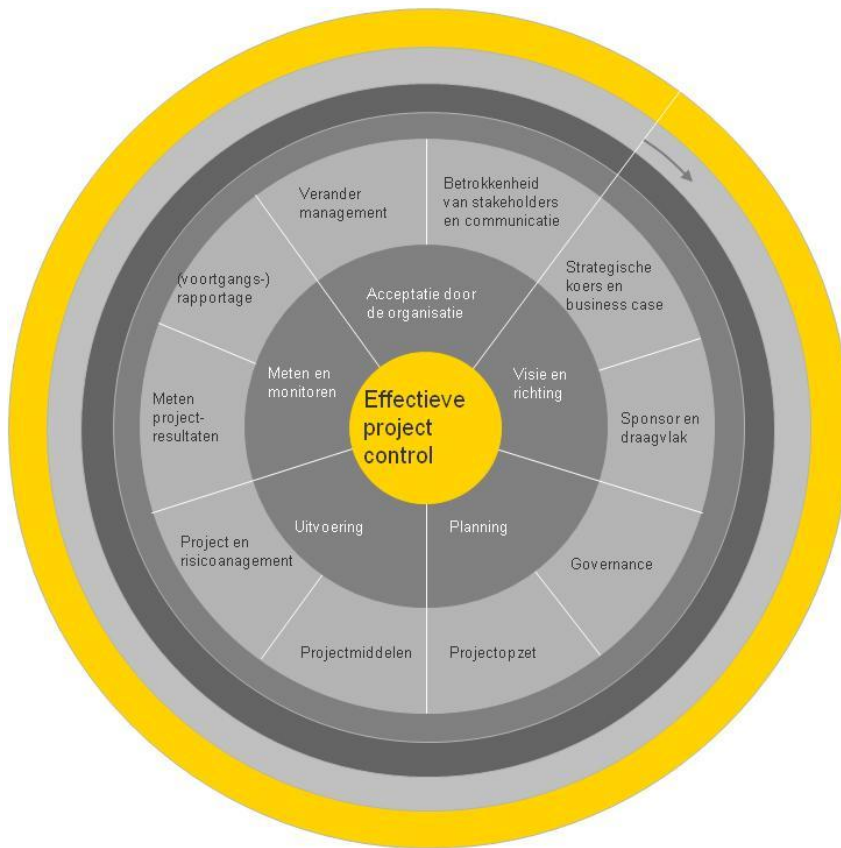
Hoewel wij van mening zijn dat dit terechte vragen zijn, is onze inschatting ook dat portfoliomanagement als beheersinstrument zou kunnen bijdragen aan een transparante afweging van projecten (zowel voor raad, college als organisatie) en hierdoor wellicht betere keuzes kunnen worden gemaakt. Dit vraagt echter nog wel om een uitwerking van portfoliomanagement als instrument voor gemeenten.

### 3.4 Programma- en Projectmanagement

#### 3.4.1 Methodiek voor effectieve programma- en projectcontrol

Om te kunnen vaststellen of de geselecteerde programma's en projecten effectief en haalbaar zijn, hebben wij de projecten getoetst aan de hand van een vijf aandachtsgebieden (binnenste cirkel van onderstaand figuur), verdeeld naar 10 aspecten (tweede cirkel), die vervolgens zijn vertaald in 43 concrete vragen (de vragen zijn opgenomen in bijlage 1). In onderstaand figuur is deze methodiek in één oogopslag weergegeven:





Om de haalbaarheid en interne beheersmaatregelen van een programma/ project te kunnen toetsen hebben wij de volgende aspecten gewogen:

1. Visie en richting: (*start van een project*)
  - Op welke wijze is het project gekoppeld aan de strategische koers van de organisatie en is sprake van een voldoende onderbouwde business case?
  - Is voldoende draagvlak voor het project en is de bestuurlijke betrokkenheid gewaarborgd?
2. Planning:
  - Op welke wijze is de governance rondom een project ingericht?
  - Zijn de rollen en verantwoordelijkheden in een project (inclusief concerncontrol of Quality Assurance) goed afgebakend?
3. Uitvoering:
  - Zijn de projectmiddelen en capaciteit voldoende gepland en gefaseerd?
  - Vindt een goede projectbeheersing en risicomanagement in het project plaats?
4. Meten en monitoren:
  - Zijn de projectresultaten voldoende SMART gedefinieerd en worden deze voldoende gemonitord en gerapporteerd?
  - Is sprake van een kwaliteitsmanagementsysteem, scopemanagementsysteem en op welke wijze is de informatievoorziening georganiseerd?
5. Acceptatie door de organisatie:
  - Is een veranderplan en/of transitieplan opgesteld?
  - Worden stakeholders voldoende geïnformeerd en is er een communicatieplan?

Wij hebben deze aandachtsgebieden en aspecten vertaald in 43 vragen zoals opgenomen in bijlage 1.

Op basis van de interviews en ontvangen documentatie hebben wij de antwoorden op de vragen gewogen en een score weergegeven op een doorlopende kleurenlijn. Deze weging loopt van onvoldoende (rood), naar basic (oranje), voldoende (geel), goed (groen) naar uitstekend/ best practice (donker groen). In sommige gevallen waren de vragen niet van toepassing, bijvoorbeeld vanwege het soort project / programma of vanwege de fase van een project.

### **3.4.2 Uitgangspunten methodiek**

Op basis van de antwoorden kan een goed beeld verkregen worden van alle beheersmaatregelen (de 43 vragen) die ten aanzien van een project zijn getroffen. Tegelijk zijn er wel een aantal uitgangspunten en inherente beperkingen aan de gekozen systematiek.

#### *Uitgangspunten ten aanzien van de projectfasering:*

Bij de selectie en beoordeling van de projecten hebben we geconstateerd dat de projecten in verschillende fasen van projectontwikkeling zijn. Ruwweg kunnen de volgende fasen in een project worden onderscheiden:

- Visievorming en projectofferte fase
- Voorbereidingsfase
- Planfase
- Uitvoeringsfase
- Transitiefase
- Nazorgfase

In principe en in theorie kan voor elk van deze fasen een afzonderlijke vragenlijst worden ingevuld en kunnen de normen per aandachtsgebied in de diverse fasen van een project verschillend zijn en verschillend worden gewogen. Om het onderzoek niet te complex en te omvangrijk te maken hebben we daar in deze opdracht van afgezien.

#### *Uitgangspunten ten aanzien van de omvang en risico van een project:*

Afhankelijk van de omvang en risico's van een project kunnen verschillende keuzes worden gemaakt ten aanzien van de omvang en diepgang van de interne beheersmaatregelen (zoals weergegeven in de 43 vragen). Van een investeringsproject zoals de Zuidelijke Ringweg mogen bijvoorbeeld uitgebreidere beheersmaatregelen worden verwacht dan ten aanzien van het project 'De Nieuwe Werkplek'. Omdat de gemeente Groningen hiervoor zelf ook geen systematiek heeft, hebben ook wij een dergelijk onderscheid niet expliciet gemaakt, maar wel meegenomen in de kwalitatieve weging van de scores.

## **4 Geselecteerde projecten**

### **4.1 Inleiding**

In deze paragraaf geven wij aan welke projecten wij geselecteerd hebben uit het geheel van projecten binnen de gemeente Groningen.

Tevens geven wij als achtergrondinformatie een korte beschrijving van het project, waarbij wij ingaan op de inhoud en omvang van een project, de fase waarin het project zich bevindt, de doorlooptijd, de

relatie met of afhankelijkheid van andere projecten en enkele andere voor deze opdracht relevante kenmerken.

## 4.2 Selectie projecten

Bij de gemeente Groningen wordt binnen de verschillende diensten en vakdirecties zeer vaak op projectmatige basis gewerkt. Hoewel wij geen totaal analyse hebben uitgevoerd zal dit ongetwijfeld om vele honderden grote maar veelal ook kleinere projecten gaan. Denk bijvoorbeeld aan de projecten binnen de grondexploitatie, de ICT- organisatie (AIM), stadsbeheer, onderwijshuisvesting, cultuur en welzijn, etc. Dit zou echter vragen om een onderzoek naar het portfoliomanagement van de gemeente Groningen.

Zoals aangegeven hebben wij op basis van de discussies en rapportages in de raad en onze gesprekken met concerncontrollers en GMT een selectie van tien van de belangrijkste projecten gemaakt uit de projectportfolio van de gemeente Groningen. Deels zijn deze projecten geïnitieerd door externe ontwikkelingen, bijvoorbeeld de decentralisaties vanuit het Rijk. Maar deels ook door interne wensen van de gemeente, bijvoorbeeld de nieuwe werkplek en de reorganisatie.

Ten behoeve van deze selectie hebben wij de volgende longlist opgesteld van belangrijkste projecten die lopen of recent hebben gelopen in de gemeente Groningen (niet limitatief).

Meerstad	Zuidelijke Ringweg	Bezuinigingen
Europapark	Regiotram	Decentralisaties rijkstaken
Westpoort	Nieuwbouw Sozawe	Organisatieontwikkeling
Grote markt/Forum	Spoorlijn Groningen-Heerenveen	PIJOFACH/ SSC
Implementatie Dafinci	Samenwerking Sozawe-iederz	Nieuwe digitale werkplek
Schuldhelpverlening 2012-2015	Oprichting RUD	Oprichting regionale brandweer
Programma bedrijventerreinen	Investeringen parkeerbedrijf	Verkeers-en vervoerprojecten
Projecten onderwijshuisvesting	Programma woningbouw	Vervangingsinvesteringen en onderhoudsprojecten
Jeugd- , welzijns- en wijkprojecten		

Op basis van de doelstelling van de opdracht en de afbakening zoals weergegeven in paragraaf 2.2 hebben wij in eerste instantie de in het rood weergegeven projecten geselecteerd. Tijdens de selectiefase bleek de Regiotram niet meer door te gaan, waardoor dit project is afgefallen. In latere instantie hebben we vervolgens de programma's en projecten rondom woningbouw en bedrijventerreinen gecombineerd. Per saldo heeft dit geresulteerd in een achttal programma's / projecten die wij hebben getoetst.

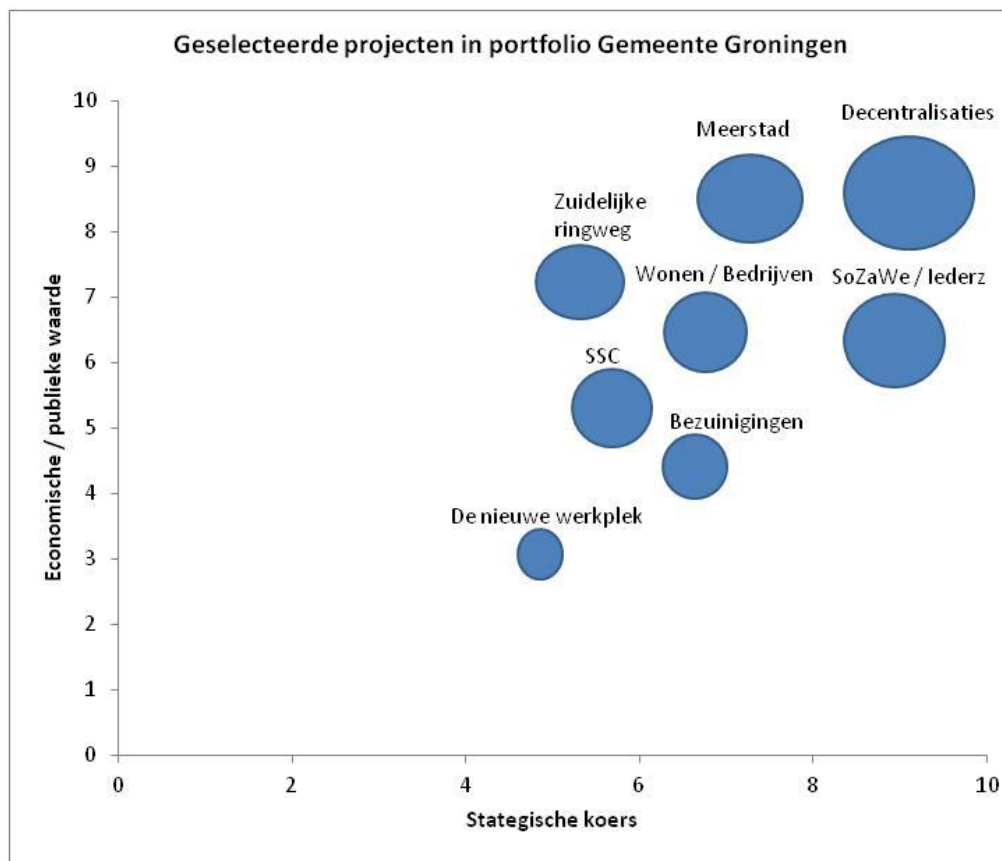
Met deze projecten hebben wij naar onze inschatting een goede mix van projecten geselecteerd, waarbij rekening is gehouden met:

- de verschillende fases waarin een project zich bevindt;
- de aanleiding van een project; extern of intern beleid (of beide);
- het onderscheid tussen projecten in het 'harde' domein (investeringen in gronden en wegen) en het sociale domein (decentralisaties, SoZaWe-iederz);
- investerings- versus organisatie-/bedrijfsvoeringprojecten;

- projecten waar de de regie binnen of buiten de gemeente ligt (met name Zuidelijke Ringweg).

De selectie is ook op deze wijze voorgelegd aan het controllersoverleg en GMT.

Op basis van de beschikbare informatie uit de gesprekken, de omvang, risico's en mogelijke impact van de projecten, hebben wij de geselecteerde projecten geprojecteerd in het onderstaande figuur van portfoliomanagement:



Wij hebben geen specifiek onderzoek gedaan naar het portfoliomanagement en beseffen dat bovenstaande inschaling arbitrair is, maar tegelijk kan bovenstaande figuur wel helpen bij de inschaling van geselecteerde projecten.

Uit bovenstaande figuur blijkt dat vrijwel alle geselecteerde projecten een belangrijke bijdragen leveren aan de strategische koers van de gemeente Groningen en een hoge mate van economische / publieke waarde hebben. Om die reden zijn vrijwel alle projecten rechtsboven in dit figuur terug te vinden. Vanzelfsprekend zullen binnen de gemeente Groningen tevens een groot aantal (kleinere) projecten aanwezig zijn die minder bijdragen aan de koers van de gemeenten en een lagere economische / publieke of politieke waarde vertegenwoordigen. Deze zijn niet opgenomen in bovenstaand figuur.

De omvang van de bollen in de grafiek geven een indicatie van de omvang van een project; gebaseerd op boekwaarden, omvang jaarlijkse exploitatielasten, betrokken fte's, etc. In de volgende paragraaf geven wij een korte beschrijving van de projecten.

## **4.3 Beschrijving projecten**

### **4.3.1 Programma Decentralisaties**

Het programma decentralisaties is een omvangrijk project wat het gevolg is van het regeerakkoord. Medio 2012 is een visie en beleidskader vastgesteld in de notitie '(Re-) visie zicht op uitvoering werk & participatie in Stad'.

Omdat er nog veel onduidelijkheden zijn in de uitwerking het nieuwe regeerakkoord is, bevindt dit project zich nog steeds in de voorbereidingsfase. Vanaf medio 2013 zal in een kort tijdsbestek veel werk verzet moet worden om de gedecentraliseerde taken vanaf 1 januari 2015 te kunnen uitvoeren. Het is nog steeds onduidelijk wat de omvang is van de decentralisaties, de schattingen voor gemeente Groningen liggen tussen € 60 - € 90 miljoen (ter vergelijking: dit is ongeveer 10% van de huidige exploitatie van de gemeente Groningen).

Daarbij is ook nog sprake van omvangrijke bezuiniging, waarvan de omvang op dit moment nog niet bekend is, die gevolgen kunnen hebben voor de (huidige) voorzieningen. De financiële en inhoudelijke risico's zijn groot, omdat in een korte periode taken overgaan, geïnnoveerd moet worden in de uitvoering en aanzienlijke bezuinigingen moeten worden gerealiseerd. Het project wordt uitgevoerd door eigen medewerkers, waarbij de afhankelijkheid van andere projecten groot is, bijvoorbeeld ten aanzien van het Shared Service Center (SSC), het Klanten Contact Centrum (KCC), het wijkgericht werken en de samenvoeging SoZaWe -Iederz.

### **4.3.2 Meerstad**

Ruim tien jaar geleden heeft de gemeente Groningen besloten het project Meerstad te starten, hiervoor gronden aan te kopen en de plannen hiervoor te ontwikkelen. Vanaf 2011 is de verkoop gestart en als gevolg van de recessie zijn de verkopen en het project ernstig vertraagd.

De huidige boekwaarde van het project Meerstad bedraagt circa € 285 miljoen (excl. Voorziening 2012 van € 25 miljoen), de toekomstige investering bedragen naar verwachting ongeveer € 497 miljoen, de toe te rekenen rente € 215 miljoen en de verwachte opbrengsten nog € 997 miljoen. Met name de huidige boekwaarde en de tegenvallende verkopen maken het project Meerstad één van de omvangrijkste en risicovolste projecten binnen de gemeente Groningen. Het benodigde weerstandsvermogen voor het project Meerstad wordt geschat op ongeveer € 93 miljoen. Door de huidige economische omstandigheden is de projectperiode periodiek verlengd, waarbij de einddatum naar verwachting zal uitkomen in het jaar 2039. Het project zit in de uitvoeringsfase en is voor de toekomst vrijwel volledig afhankelijk van de externe ontwikkelingen (verkopen woningen/ bedrijven). Door de geringe verkopen zijn de projectmatige activiteiten tot een minimum teruggebracht. Er is vrijwel geen overlapping met andere projecten.

### **4.3.3 Zuidelijke Ringweg**

Het project Zuidelijke Ringweg is een samenwerkingsverband van gemeente Groningen, de Provincie Groningen en Rijkswaterstaat en is gestart in 2007 met de verkennende werkzaamheden. Inmiddels bevindt het plan zich in de planuitwerkingsfase, met als doel realisatie in 2020.

De totale investering in dit project bedraagt € 624 miljoen, maar deze wordt vrijwel geheel betaald door middelen van die hiervoor zijn ontvangen van het rijk (RSP- en MIRT- middelen). De jaarlijkse lasten voor gemeente Groningen zijn beperkt tot de projectkosten van ongeveer € 250.000 - € 300.000. Het project wordt vrijwel geheel buiten de reguliere organisatie van de gemeente uitgevoerd (volgens de systematiek van het rijk) en kent een structuur met zowel een externe projectgroep als een interne projectgroep. De afhankelijkheid van andere projecten is daardoor relatief gering.

#### **4.3.4 Programma Wonen / Bedrijven en projectbeheersing RO/EZ**

Het programma Wonen en Bedrijven is het overkoepelende programma van alle grondexploitatieprojecten van de gemeente Groningen. Om een beeld te krijgen van de programmasturing en de projectbeheersing van het geheel van deze projecten is er voor gekozen om dit programma mee te nemen in dit onderzoek.

De totale begrote kosten voor 2013 bedragen circa € 23 miljoen. De boekwaarde ultimo 2011 van de gronden bedraagt ongeveer € 145 miljoen. De structuurvisie 'Stad op scherp' (2008 - 2020) is de basis voor deze programma's, in combinatie met een jaarlijkse woon-, kantoren en bedrijventerreinvisie.

Onlangs is meer inhoud gegeven aan een overkoepelende programmasturing, waar in het verleden meer sprake was van individuele projectsturing. Het programma en de onderliggende projecten zitten deels in de uitvoeringsfase en deels in de voorbereidende fase (de Niet In Exploitatie Genomen Gronden). Gezien de stagnerende woningmarkt is ten aanzien van de capaciteit geen overlap met andere projecten; er is eerder sprake van overcapaciteit.

#### **4.3.5 Samenwerking SoZaWe en lederz**

Mede ingegeven door de wetwijzigingen vanuit het Rijk heeft de gemeente Groningen besloten de diensten SZW en lederz samen te voegen. Op deze wijze wordt ingespeeld op de wijzigingen in wetgeving, maar moet ook een aanzienlijke bezuinigingstaakstelling gerealiseerd worden; zowel op de uitvoeringskosten (2105 € 8,5 miljoen), de activering en begeleiding van lederz (2015 €5,9 miljoen), de activering en begeleiding SoZaWe (€ 5,9 miljoen).

De wetgeving wordt ingevoerd per 1 januari 2014, wat tevens de einddatum van het project is. Medio 2012 is gestart met de voorbereidingen; een concept Houtskoolschets is inmiddels gereed. De samenvoeging van deze diensten raakt circa 600 fte's. Dat betekent dat de financiële omvang van dit project groot is en daarom ook van grote invloed kan zijn op het meerjarenbeeld van de gemeente Groningen. Dit project wordt grotendeels uitgevoerd met eigen capaciteit en heeft daarom een sterke afhankelijkheid van andere projecten, zoals SSC, KCC (klantencontactcentrum), wijkgericht werken en onderdelen van de HVD.

#### **4.3.6 Vorming van het Shared Service Center (SSC)**

In het vorige collegeprogramma 2010-2014 was één van de doelen het vergroten van de efficiency van de gemeentelijke bedrijfsvoering, mede ingegeven tot de noodzaak om te bezuinigen. De gemeente Groningen wil dit onder andere bereiken door het concentreren van alle ondersteunende PIJOFACH-taken in het Shared Service Center. Het collegeprogramma bevat meerdere bezuinigingstaakstellingen die mede het gevolg zijn van externe ontwikkelingen (bezuinigingen van het Rijk). De keuze voor het concentreren van de PIJOFACH-taken is primair het gevolg van eigen beleid, maar tevens ingegeven tot

de noodzaak structureel te bezuinigen op de organisatiekosten. De meeste grote gemeente maken deze ontwikkeling door.

De voorbereiding voor deze concentratie is afgerond en het project bevindt zich nu in de afronding van de planfase. In de komende maanden zullen medewerkers opnieuw geplaatst worden in hun nieuwe functie. Bij deze concentratie zijn ruwweg 700 fte's betrokken, waarbij een bezuinigingstaakstelling gerealiseerd moet worden van € 10,1 miljoen tussen 2010 en 2014. De PIJOFACH-concentratie raakt de hele bedrijfsvoering van de gemeente Groningen en is daarmee een erg omvangrijk project met een groot effect op de hele organisatie. Ook vanuit andere projecten wordt inzet gevraagd van de medewerkers in de verschillende PIJOFACH-functies. De eerder genoemde projecten zijn dus sterk afhankelijk van de ontwikkelingen ten aanzien van het SSC.

#### **4.3.7 'Project' bezuinigingen**

In het collegeprogramma 2010-2014 is een bezuinigingspakket afgekondigd van € 42,6 miljoen, later opgehoogd naar € 45,1 miljoen.

Om dit te realiseren is vanuit concern een beperkte projectgroep opgericht, met als doel control uit te voeren op de bezuinigingsvoorstellen van de diensten. De bezuinigingsmaatregelen zijn deels het gevolg van extern beleid en deels het gevolg van eigen beleid. Het tijdig realiseren van bezuinigingen ligt niet primair bij dit project, maar veel meer bij de andere meer inhoudelijke projecten. Gedurende onze werkzaamheden is mede daardoor gebleken dat de control van de bezuinigingen niet echt als een project kunnen worden gedefinieerd, omdat de werkzaamheden meer gericht zijn op de aansturing en bewaking van andere (bezuinigings-) projecten. De werkzaamheden zijn wel van groot belang voor de gemeente Groningen om in de toekomst een sluitende meerjarenbegroting te kunnen realiseren. Om die reden hebben wij wel de vragenlijst toegepast op dit 'project'.

#### **4.3.8 De Nieuwe Werkplek**

Het project 'de nieuwe werkplek' wordt deels geïnitieerd door de externe omgeving, die steeds meer nadruk legt op de vereisten van flexibiliteit en Het Nieuwe Werken. Deels is het project ook het gevolg van eigen beleid en randvoorwaardelijk voor het realiseren van de PIJOFACH-concentratie (danwel oprichting Shared Service Center).

Het project bevindt zich op dit moment in de uitvoeringsfase, waarbij alleen nog keuzes kunnen worden gemaakt omtrent de fasering van de implementatie. De benodigde capaciteit voor dit project is begroot op 51.000 uren en vraagt een investering van € 1,9 miljoen. Eind 2013 moet het project afgerond zijn en de nieuwe werkplek in alle diensten geïmplementeerd zijn. Dit project is één van de vele ICT-projecten die op dit moment lopen binnen de gemeente Groningen. Om alle projecten te prioriteren maakt de ACG gebruik van portfoliomanagement, waarin verschillende projecten worden beoordeeld op 5 elementen, waarna een keuze wordt gemaakt voor de in te zetten capaciteit.

## **5 Bevindingen ten aanzien van de haalbaarheid projecten**

### **5.1 Balans tussen de score van een project en de haalbaarheid van projecten**

Uit de motie van de raad, die aanleiding was voor dit onderzoek, blijkt dat de raad zich zorgen maakt over de risico's en beheersbaarheid van de vele projecten binnen de gemeente Groningen. De onderzoeksopdracht is daarom ook als volgt geformuleerd (zie ook paragraaf 2.2):

*'Onderzoek, op basis van een aantal grote projecten, of het college en de organisatie voldoende interne beheersingsmaatregelen hebben getroffen om de operationele haalbaarheid van de projecten te waarborgen.'*

Dit betekent dus niet dat de score van een enkel project voorop staat, maar veel meer de interne beheersmaatregelen die de organisatie en het college hebben getroffen ten aanzien van de operationele haalbaarheid van alle projecten en de beschikbare capaciteit van de organisatie.

De projecten verschillen bovendien ook sterk, zowel in omvang, achterliggende kenmerken en fasering (zie ook paragraaf 4.2). Om die reden rapporteren wij onze bevindingen niet per project, maar meer vanuit de vijf aandachtsgebieden uit onze methodologie. Een rapportage per project zou bovendien suggereren dat wij een gedetailleerde second opinion per project hebben gedaan, terwijl wij de beheersmaatregelen aan de hand van interviews en vragenlijsten alleen op hoofdlijnen getoetst hebben.

### **5.2 Bevindingen en adviezen portfoliomanagement**

#### **5.2.1 Portfoliomanagement**

Uit de longlist van projecten, maar ook uit de geselecteerde projecten blijkt dat de gemeente voor een aantal zeer grote uitdagingen staat. In een kort tijdsbestek van één á twee jaren wordt zowel een organisatieontwikkeling ingezet, een Shared Service Center gevormd (om € 10 miljoen aan bezuinigingen te realiseren) en moeten een drietal grote decentralisaties worden doorgevoerd. Daarnaast staat de gemeenten voor een aantal grote financiële uitdagingen op het gebied van de exploitatie van gronden. De recessie, de hierdoor noodzakelijke bezuinigingen, in combinatie met de moeilijke financiële positie, hebben dan ook logischerwijs tot gevolg dat er veel druk staat op deze projecten en de organisatie.

De spankracht van een organisatie is beperkt, maar omdat deze projecten vrijwel allemaal het gevolg zijn van externe ontwikkelingen heeft de gemeente Groningen weinig keuzes. Ook veel andere grote gemeenten in Nederland staan voor deze uitdagingen. In de gesprekken met vier van de projectleiders wordt capaciteit als risico benoemd en is gewezen op de grote samenhang en samenloop van deze projecten.

Alhoewel wij geen uitgebreid onderzoek hebben gedaan naar het portfoliomanagement bij de gemeente Groningen, is onze inschatting dat portfoliomanagement als beheersinstrument zou kunnen bijdragen aan een transparante afweging van projecten (zowel voor raad, college als organisatie) en hierdoor wellicht betere keuzes ten aanzien van inzet, beheersing, informatievoorziening en control kunnen worden gemaakt.



Portfoliomanagement is wellicht bij gemeenten niet volledig toepasbaar vanwege de invloed vanuit de rijksoverheid (medebewindstaken) en de invloed van een politieke omgeving op het belang van een project (public value versus economic value), maar dat betekent niet dat het niet kan bijdragen aan de prioritering van projecten en de keuze voor de inzet van capaciteit.

Gezien de spankracht van de organisatie, de afnemende middelen van de gemeente Groningen en de vele externe ontwikkelingen (met als gevolg de vele projecten) zou een vorm van portfoliomanagement kunnen bijdragen aan de overall beheersing van projecten. Dit vraagt echter nog wel om een uitwerking van portfoliomanagement als instrument voor gemeenten.

Bij onze werkzaamheden zijn wij overigens wel twee voorbeelden van 'portfoliomanagement' tegengekomen.

#### Portfoliomanagement AIM:

In één van onze interviews kwam naar voren dat bij de ICT -organisatie van de gemeente Groningen, de afdeling Algemeen Informatie Management (AIM), een eerste aanzet is gegeven tot portfoliomanagement. In december 2012 is een notitie opgesteld waarin een selectie en prioritering van projecten van AIM wordt voorgesteld, op basis van een aantal strategische afwegingen (continuïteit, bezuiniging, organisatieontwikkeling, wet- en regelgeving en publieke dienstverlening). Aan de hand van de strategie is een prioriteitenlijst gemaakt van de 151 AIM- projecten en op basis hiervan is de capaciteit toegewezen. Deze notitie is, naar wij hebben begrepen, opgesteld op verzoek van het GMT met als doel een keuze te kunnen maken uit de vele ICT- projecten.

#### Portfoliomanagement Wonen en Bedrijven:

Het programma Wonen en Bedrijven is eveneens een vorm van portfoliomanagement. Naar onze inschatting is echter nog maar recent een koppeling aangebracht tussen de programmasturing (portfolio) en de onderliggende projecten. Tot voor kort was het programmamanagement vooral beleidsinhoudelijk en minder een aansturing en financiële vertaling van programma naar projecten.

Op basis van onze werkzaamheden hebben wij het volgende advies:

#### **Advies**

Gezien de spankracht van de organisatie, de afnemende middelen van de gemeente Groningen en de vele externe ontwikkelingen (met als gevolg de vele projecten), geven wij in overweging te beoordelen of het instrument van portfoliomanagement toepasbaar is voor de gemeente Groningen. Portfoliomanagement zou wellicht als een beheersinstrument kunnen dienen voor de prioritering en capaciteitstoewijzing aan projecten.

## **5.2.2 Afhankelijkheid projecten onderling en de lijn**

Wij constateren dat een aantal van de geselecteerde projecten een grote mate van onderlinge afhankelijkheid vertonen. Met name de projecten samenwerking SoZaWe- lederz en het project Decentralisaties zijn mede afhankelijk van de inzet van de PIJOFACH medewerkers (bijvoorbeeld juristen, communicatiemedewerkers, projectcontrollers, etc.) en dus het SSC- project. Een groot deel van de voormalige diensten SoZaWe en lederz (180 fte) gaat bovendien over naar het SSC. In het

project SSC is daarentegen weer een overlap tussen de benodigde capaciteit voor het project en de reguliere (lijn)activiteiten.

Uit de documentatie, interviews en rapportages blijkt dat dit risico duidelijk benoemd wordt in de projecten. Uit de informatie blijkt echter niet welke beheersmaatregelen zijn getroffen om de capaciteit van onderling samenhangende projecten en medewerkers op te lossen. In interviews is aangegeven dat het aantal projecten en de omvang hiervan op dit moment als bijzonder groot wordt ervaren en dit duidelijk gevolgen heeft voor de werkdruk en spankracht van de organisatie.

#### **Advies**

Wij adviseren het risico van de onderlinge afhankelijkheid tussen de projecten in relatie tot de benodigde en beschikbare capaciteit in kaart te brengen en maatregelen te nemen die voorkomen dat projecten stagneren, of dat individuele medewerkers of projectleiders zelf ongewenste keuzes maken.

### **5.3 *Bevindingen en adviezen ten aanzien van visie en inrichting***

Uit de interviews en documentatie blijkt dat alle projecten een duidelijke relatie hebben met de gekozen strategie ofwel het collegeprogramma van de gemeente Groningen. Dit heeft enerzijds te maken met de geselecteerde projecten, anderzijds zien wij ook dat de raad en het college vaak en in een vroeg stadium worden betrokken bij projecten.

De bestuurlijke aandacht en betrokkenheid bij de geselecteerde projecten is over het algemeen goed tot zeer goed, zowel op het niveau van GMT als college.

De uitwerking bij de start van een project in de vorm van een business case is naar onze inschatting nogal verschillend in aanpak en mate van detaillering. Bij projecten als de Zuidelijke Ringweg, Meerstad en De Nieuwe Werkplek zijn de projecten bij de start in detail uitgewerkt. Voor de eerste twee hebben zelfs externe toetsen plaatsgevonden op de business cases. Bij projecten als de Samenwerking tussen SoZaWe- lederz en de Decentralisaties is dit minder gedetailleerd uitgewerkt en heeft dit meer de vorm van een raadsvoorstel, houtskoolschets en/of visiedocument. Overigens speelt bij die projecten wel mee dat deze nog deels in de voorbereidingsfase zitten.

Wij constateren dat de gemeente Groningen in de breedte geen voorgeschreven (uniforme) systematiek heeft voor het opzetten van een project. Wij kunnen ons voorstellen dat er afspraken worden gemaakt over de mate van detaillering van een projectopzet (business case), afhankelijk van de risico's, omvang, public value, etc. van een project. Afhankelijk hiervan zou ook de mate van control op een project kunnen worden opgezet.

Bij meer projectgeoriënteerde onderdelen zoals de dienst RO/EZ bestaat een dergelijke systematiek overigens wel. Hier wordt bijvoorbeeld de systematiek van Weiland tot Woonwijk gehanteerd, waarbij in detail zaken als startaanvraag en projectoffertes zijn geregeld. Hier zijn in het verleden ook specifiek trainingen en adviezen geweest ten aanzien van projectmatig werken (projectmatig creëren). Ook binnen de ICT-organisatie wordt een gedetailleerde projectsystematiek gehanteerd.

**Advies**

Wij adviseren de gemeente Groningen, nu in toenemende mate wordt gewerkt in programma's en projecten, een (gemeentebrede) systematiek te ontwikkelen voor de opzet van project, het projectmatig werken en de medewerkers hierin op te leiden.

## **5.4 Bevindingen en adviezen ten aanzien van planning, governance en projectopzet**

Uit de antwoorden ten aanzien van dit aspect blijkt dat vooraf goed wordt nagedacht over de governance rondom een project en dat de structuur, rollen en verantwoordelijkheden meestal goed zijn neergezet. Raad, college en GMT zijn vaak nauw betrokken bij de projecten, zeker bij deze belangrijke geselecteerde projecten.

Uit de interviews en documentatie blijkt niet altijd duidelijk in welke mate sprake is van een onafhankelijke control of Quality Assurance. Vanuit concernfinanciën en concern- en dienstcontrol is wel de reguliere betrokkenheid bij besluiten en rapportages die naar het college en de raad gaan, maar een onafhankelijke wat diepgaandere toets wordt vaak niet uitgevoerd of is niet altijd zichtbaar. Daarbij ligt ook niet vast welke werkzaamheden door control zijn uitgevoerd. Binnen de gemeente Groningen wordt vaak de afweging gemaakt om control aan de 'voorkant' uit te voeren in plaats van aan de 'achterkant'. Aan de 'voorkant' betekent dat control onderdeel wordt van de projectorganisatie en vanaf het begin betrokken wordt bij een project. Dit heeft als voordeel dat kennis eerder kan worden ingebracht en dus eerder control plaatsvindt. Het nadeel hiervan is een minder onafhankelijke positie van control en bovendien zullen de werkzaamheden en bevindingen van control vaak niet meer zichtbaar zijn.

Naar onze mening zou op basis van een risico-inschatting per project moeten worden bepaald door wie en met welke diepgang control plaatsvindt. Daarbij zou bijvoorbeeld onderscheid gemaakt kunnen worden tussen:

- Geen specifieke control, anders dan binnen de reguliere P&C- cyclus;
- 1<sup>e</sup> lijns control (ofwel control door de projectmedewerker of -controller);
- 2<sup>e</sup> lijns control (ofwel control door de dienstcontroller);
- Verbijzonderde concerncontrol door concern;
- Externe projectcontrole of Quality Assurance.

**Advies**

Wij adviseren vooraf een duidelijke keuze te maken ten aanzien van de gewenste control op een project en hiervoor criteria te ontwikkelen, rekening houdend met de omvang, fasering en risico's van een project. De door ons beschreven systematiek en checklist met vragen zou door control kunnen worden gehanteerd bij de toets op projecten.

## **5.5 Bevindingen en adviezen ten aanzien van uitvoering, haalbaarheid en risicomanagement**

Uit de interviews en documentatie blijkt dat voor vrijwel alle projecten een (min of meer gedetailleerde) projectplanning - en fasering beschikbaar is. Daar waar deze er nog niet is, heeft dat met name te maken met de fase van het project.

Bijvoorbeeld bij het project decentralisaties is op dit moment nog geen gedetailleerde planning mogelijk door onzekere omstandigheden ten aanzien van de wet-en regelgeving (uitwerking regeerakkoord), de beschikbare middelen, regionale samenwerking en onvoldoende informatie van derden. Dit project bevindt zich dan ook op een soort omslagpunt. Zodra de uitwerking bekend is, zal er beperkte tijd zijn om de planning op te stellen en het project te realiseren.

Omdat voor bijna alle projecten waarvoor het mogelijk is (gezien de fasering) wel een capaciteitsplanning aanwezig is, lijkt in opzet de haalbaarheid van projecten wel gewaarborgd. De vraag is echter of deze capaciteitsplanningen in de toekomst ook te realiseren zijn. In een aantal gesprekken is dit risico benoemd. Zoals eerder aangegeven hangt dit meer af van de samenloop van projecten onderling en met de lijnorganisatie en de hoeveelheid omvangrijke projecten als gevolg van externe ontwikkelingen, dan van de interne planning en getroffen maatregelen. Een soort overall planning van alle of de belangrijkste projecten is niet aanwezig.

Bij een drietal projecten (samenwerking SoZaWe-Iederz, De decentralisaties, de Nieuwe Werkplek) is aangegeven dat de capaciteit een risico is. Voor het project SSC is de een mogelijke overlap met de benodigde capaciteit voor de reguliere werkzaamheden in de lijnorganisatie een risico. Het project SSC zal de capaciteit intern moeten realiseren binnen de lijnorganisatie, omdat geen budgetten beschikbaar zijn gesteld voor dit interne project.

Daarbij is de samenloop van deze projecten en de hiermee samenvallende benodigde capaciteit ook benoemd als risico. Of dit risico zich gaat voordoen zal nog moeten blijken, omdat de projecten nog niet in de uitvoeringsfase zitten.

Voor de projecten Zuidelijke ringweg, Meerstad en de programma's Wonen en Bedrijven is de capaciteit geen issue. Voor de Zuidelijke Ringweg is de capaciteit geregeld en voor de overige twee is eerder sprake van overcapaciteit door afnemende ontwikkelingen in de woningmarkt en markt van bedrijventerreinen.

### **Belangrijke bevinding en advies haalbaarheid en capaciteit**

Omdat voor bijna alle projecten, waarvoor het mogelijk is (gezien de fasering) wel een capaciteitsplanning aanwezig is, lijkt in opzet de haalbaarheid van projecten wel gewaarborgd. Wij kunnen niet beoordelen of deze capaciteitsplanningen in de toekomst ook te realiseren zijn. Voor sommige projecten zijn hier risico's gesignaleerd. Dit is echter eerder het gevolg van een welhaast onvermijdelijke samenloop van de vele projecten vanwege externe ontwikkelingen, dan van de interne planning en getroffen maatregelen.

Wij geven de gemeente Groningen in overweging een totaalplanning op te stellen van de capaciteit en inzet ten behoeve van eenmalige omvangrijke projecten, rekening houdend met de reguliere werkzaamheden in de lijnorganisatie.

Het risicomanagement verschilt sterk per project, naar onze inschatting mede vanwege de omvang, risico's en fasering van het project. Hoewel in elk project aandacht is voor risico, is dit niet altijd even gestructureerd.

### **Advies**

Wij adviseren, in lijn met de opzet van control voor projecten, criteria te ontwikkelen ten aanzien van het gewenste risicomanagement voor een project en dit bij aanvang van een project in te richten.

## **5.6 Bevindingen en adviezen ten aanzien van meten en monitoren**

Over het algemeen zijn de doelstellingen van de projecten SMART gedefinieerd en uitgewerkt. Daar waar deze nog onvoldoende concreet waren, heeft dat met name te maken met de fase van het project. De projecten samenwerking SoZaWe-Iederz en Decentralisaties waren nog in de voorbereidingsfase, waardoor de doelstellingen ook nog niet SMART konden worden gedefinieerd.

Kwaliteitsmanagement en scopemanagement bleek voornamelijk van toepassing bij de wat meer technische projecten, zoals de Zuidelijke Ringweg en de Nieuwe Werkplek.

Over de projecten wordt met voldoende regelmaat gerapporteerd aan de direct verantwoordelijken. Voor bijvoorbeeld de Zuidelijke Ringweg, Bezuinigingen, Meerstad en diverse sleutelprojecten worden afzonderlijke rapportages opgesteld. De overige projecten lopen mee in de reguliere P&C- cyclus. Het maandelijkse dashboard van de Zuidelijke Ringweg is daarbij wel een best practice.

In hoeverre de rapportages betrouwbaar zijn, is moeilijk in te schatten, omdat een afzonderlijke beoordeling van de getrouwheid van de projectrapportages vrijwel niet plaatsvindt of niet wordt vastgelegd.

**Advies**

Wij adviseren de gemeente Groningen, bij voorkeur op basis van portfoliomanagement, te bepalen welke projecten met welke frequentie aan wie worden gerapporteerd; ofwel te bepalen welke bestuurlijke informatie voorziening wenselijk is ten aanzien van de (grote) projecten. Naar onze inschatting kan dit nog beter worden gestructureerd. De rapportage sleutelprojecten is hiervoor een aanzet, maar voor zover wij kunnen vaststellen is die niet tot stand gekomen op basis van portfoliomanagement of een periodieke inschatting van bestuurlijk relevante projecten.

**5.7 Bevindingen ten aanzien van acceptatie en communicatie**

Het opzetten van een verander-, transitie- en communicatieplan is een belangrijke voorwaarde voor de acceptatie van een project door de stakeholders en lijnorganisatie.

Bij de belangrijkste interne projecten die van invloed zijn op een groot aantal medewerkers in de organisatie (bijvoorbeeld Samenwerking SoZaWe- lederz, SSC, De Nieuwe Werkplek) is hiermee direct of indirect rekening gehouden. Maar ook voor het project Zuidelijke Ringweg en Meestad zijn deze plannen aanwezig. Voor het project decentralisatie is dit, vanwege de fasering en onzekerheden, nog niet opgesteld.

Bijlage 1 vragenlijst

## **Vragenlijst Onderzoek Operationele haalbaarheid projecten**