

Title:	Evaluatie Risicomanagement bij gemeentelijke bouwprojecten		
Author:	Sonja Karstens	Institute:	GeoDelft
Author:	Mary-Ann Mooiman	Institute:	TNO
Author:	Suzanne in 't Veld	Institute:	TNO
Maart 2006			
Number of pages	:	20	
Keywords (3-5)	:	management, beheersen, bouwprocessen	
DC-Publication-number	:	DC2-03.30-01	
Institute Publication-number (optional)	:	418370/723	GeoDelft
Report Type	:	<input checked="" type="checkbox"/>	Intermediary study
DUP-publication Type	:		DUP Standard
			DUP-Science

Samenvatting

De laatste jaren zijn veel hulpmiddelen ontwikkeld ter ondersteuning van het besluitvormingsproces, projectmanagement en risicomanagement in gemeentelijke bouwprocessen. Op dit moment is echter niet duidelijk in welke mate deze hulpmiddelen bekend zijn, daadwerkelijk bij gemeentelijke bouwprojecten gebruikt worden, en in hoeverre ze voorzien in de behoefte.

Daarom is in dit onderzoek geëvalueerd hoe in gemeenten tegen risico's aangekeken wordt, hoe omgegaan wordt met risicomanagement, welke hulpmiddelen daarvoor gebruikt worden en welke behoeften er nog liggen. Er zijn gestructureerde gesprekken gevoerd met gemeentelijke managers, projectleiders, procesmanagers en risico-analysten binnen de gemeentelijke organisatie die betrokken zijn bij risicomanagement van gemeentelijke bouwprojecten. Ook is met externe procesadviseurs op het gebied van risicomanagement en risico-analysten gesproken.

Alle respondenten vinden risicomanagement een belangrijk onderdeel van het projectmanagement. Het merendeel van de respondenten geeft aan een structuur te missen voor toepassing van risicomanagement binnen de gemeentelijke organisatie. De belangrijkste risico's zijn volgens de respondenten de procesmatige en organisatorische risico's. Technische risico's worden niet erg belangrijk gevonden.

Belangrijke aandachtspunten bij project- en risicomanagement zijn: voldoende draagvlak onder burgers, een goede samenwerking tussen de betrokken partijen en kwaliteit/professionaliteit van de gemeentelijke organisatie, in het bijzonder het ambtelijke personeel. Het helder neerleggen van verantwoordelijkheden bij beslissingsbevoegden is van groot belang aangezien het scheiden hiervan vaak tot problemen leidt.

Ook bij het inzetten van hulpmiddelen ontbreekt structuur: ondanks het feit dat er veel hulpmiddelen genoemd worden, wordt aangegeven dat de inzet van die hulpmiddelen ook niet op gestructureerde wijze plaatsvindt. Hulpmiddelen moeten eenvoudig en gebruikersvriendelijk zijn en sterk gericht op het visualiseren van risico's. De behoefte aan nieuwe hulpmiddelen lijkt niet erg groot. Vooral kwantitatieve specialistische hulpmiddelen zijn niet erg gewild.

Op hoofdlijnen zijn er een aantal verschillen waar te nemen in risicomanagement bij grote en kleine gemeenten. Grote gemeenten hebben vaker te maken met grote projecten. Bij grote gemeenten wordt vaak het interne ingenieursbureau ingeschakeld. Als er een complex project is in een kleine gemeente, wat zeker de laatste tijd steeds vaker voorkomt, dan zullen er vaker externen worden ingeschakeld. Kleine gemeenten hebben een kleiner budget en minder mankracht. Dit betekent dat de mensen meer allrounders zijn en minder specialisten, waardoor vaker specialistische deskundigheid ingehuurd zal moeten worden. Vaak heeft risicomanagement bij kleine gemeenten een minder vaste plek in het proces en de procedures dan bij grote gemeenten.

Table of contents

1	Inleiding	4
2	Aanpak	5
3	Analyse	6
3.1	Projectmanagement van een gemeentelijk bouwproject	6
3.2	Grootste risico's	7
3.3	Perceptie op risicomanagement	8
3.4	Toepassing van risicomanagement	9
3.5	Problemen bij risicobeheersing	10
3.6	Gebruik van hulpmiddelen bij risicomanagement	11
3.7	Behoeftte aan toekomstige hulpmiddelen bij risicomanagement.....	12
3.8	Reacties op stellingen	13
4	Conclusies en aanbevelingen	14
Appendix 1 Respondenten.....		17
Appendix 2 Vragenlijst.....		18

1 Inleiding

De laatste jaren zijn veel hulpmiddelen ontwikkeld ter ondersteuning van het besluitvormingsproces, projectmanagement en risicomanagement. Voorbeelden zijn onder andere risicoanalysemethodieken, actorenanalyses, scenariomethodieken en kansberekeningsmodellen. Op dit moment is echter niet duidelijk in welke mate deze hulpmiddelen bekend zijn, daadwerkelijk bij gemeentelijke bouwprojecten gebruikt worden, en in hoeverre ze voorzien in de behoefte.

Er zijn gestructureerde gesprekken gevoerd met gemeentelijke managers, projectleiders, procesmanagers en risico-analysten binnen de gemeentelijke organisatie die betrokken zijn bij risicomanagement van gemeentelijke bouwprojecten. Ook is met externe procesadviseurs op het gebied van risicomanagement en risico-analysten gesproken. In deze gesprekken is de visie op risicomanagement en het gebruik van bestaande hulpmiddelen geëvalueerd. Verder is de behoefte aan hulpmiddelen/modellen op het gebied van risicomanagement gepeild.

De uitkomsten van dit onderzoek dienen om bestaande instrumenten/methodieken beter af te stemmen op de behoefte van de gebruikers en in de toekomst alleen die instrumenten/methodieken te ontwikkelen die voorzien in een reële behoefte, waarbij dan tevens rekening zal worden gehouden met de specifieke gebruikerseisen en –wensen.

2 Aanpak

Er zijn 13 interviews gehouden bij gemeenten variërend van klein, middelgroot tot groot. Bijlage 1 geeft een overzicht van de respondenten. Onderscheid is gemaakt tussen:

- opdrachtgevers en opdrachtnemers (ook intern);
- externen en internen
- managers en projectleiders
- procesadviseurs en risico-analysten.

Centraal stond de vraag hoe gemeentelijke organisaties en hun adviseurs aankijken tegen risicomangement van gemeentelijke bouwprojecten, welke instrumenten/methodieken daarbij gebruikt worden en aan welke hulpmiddelen nog behoefte zou bestaan.

De interviews werden zo mogelijk gehouden aan de hand van een praktijkproject om te voorkomen dat het interview te abstract of te vaag zou blijven.

Ter voorbereiding van het interview is een vragenlijst opgesteld. De vragen zijn verdeeld over vijf hoofdonderwerpen:

1. het proces m.b.t. management/beheersbaarheid van een project in het algemeen
2. uitvoering van risicomangement in het bijzonder
3. gebruik van bestaande hulpmiddelen
4. behoefte aan toekomstige hulpmiddelen
5. reactie op stellingen

Belangrijke vragen op hoofdlijnen waren:

1. wat zijn voor u de grootste uitdagingen in het management/beheersen van een project en hoe pakt u deze uitdagingen aan?
2. waar zitten volgens u in het algemeen de grootste risico's bij gemeentelijke bouwprocessen?
3. wat verstaat u onder risicomangement en hoe past u dit toe?
4. welke problemen worden nog niet ondervangen door de huidige werkwijze en hoe zijn deze op te lossen?
5. welke hulpmiddelen gebruikt u en wat vindt u daarvan?
6. waar liggen nog behoeften?

De complete vragenlijst is in bijlage 2 opgenomen. In de gesprekken is een semi-gestructureerde aanpak gevolgd waarbij de vragen in globale lijn sturend waren voor het gesprek. Niet alle vragen zijn bij elk interview aan de orde geweest.

Overzicht van geïnterviewde gemeenten:

Grote gemeenten

- Den Haag
- Utrecht
- Rotterdam

Middelgrote gemeenten

- Breda
- Vlissingen
- Delft

Kleine gemeenten:

- Alphen a/d Rijn
- Castricum
- Krimpen a/d IJssel

Andere geïnterviewde organisaties:

- Ex Aveco de Bondt
- Deloitte

3 Analyse

3.1 Projectmanagement van een gemeentelijk bouwproject

Allereerst is respondenten gevraagd hoe het management van een gemeentelijk bouwproject in zijn algemeenheid binnen de gemeente verloopt. Specifieke vragen daarbij waren:

- hoe verloopt het proces van initiatief tot en met exploitatie?
- hoe wordt het project beheersbaar gehouden?
- worden nieuwe ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld functioneel specificeren of geïntegreerde contractvormen, toegepast?

Proces

De middelgrote en grote gemeenten volgen meestal de systematiek van projectmatig werken, waarbij idealiter elke fase wordt afgesloten met besluitvorming (waaronder bestuurlijke besluitvorming). Bij één gemeente is hier een standaardprocedure voor ontwikkeld. Het merendeel van de projecten bij deze gemeente wordt volgens deze standaardprocedure opgezet en uitgevoerd. Voordeel van deze procedure is dat alle fasen van het project (van initiatief tot beheer en exploitatie) integraal worden beschouwd en dat de besluitvorming duidelijk is gedefinieerd. De bestekken worden standaard getoetst op beheer en exploitatie.

Niet bij iedere gemeente verloopt dit proces zo gestructureerd. Eén van de lijnmanagers van een middelgrote gemeente merkt op dat in deze gemeente de overgangen in het proces niet altijd even duidelijk zijn en dat de beheer- en de exploitatiefase niet altijd even goed worden betrokken in het proces. Als oorzaak wordt genoemd dat in een politiek aangestuurde organisatie het vaak in eerste instantie gaat om de realisatie en dat beheer en exploitatie op een tweede plaats komen. Ook zit er verschil in de aanpak tussen kleine en grotere projecten. Bij kleinere projecten zijn er vaak geen duidelijke toetsings- en acceptatiemomenten. Dit heeft te maken met niet duidelijk gedefinieerde rollen en de daarbij behorende verantwoordelijkheden. Dit soort onduidelijkheden (bij kleinere projecten) is in principe goed aan te pakken door het doel vast te stellen van de risico-analyse en te analyseren wie er met welke belangen aan tafel zitten en of er nog partijen ontbreken (eigenlijk stap 1 van Risman). Duidelijke projectfaseovergangen met heldere bestuurlijke besluitvorming aan einde van iedere fase is gewenst, ook voor kleinere projecten.

Bij een andere gemeente wordt een van de sleutelprojecten aangestuurd vanuit twee afdelingen (Milieu en Ontwikkeling). Voor deze aanpak is gekozen om gezamenlijk vroegtijdig risico's te kunnen signaleren en beheersen. Bovendien kan vroegtijdig rekening worden gehouden met milieu-aspecten.

Bij de kleinere gemeenten worden vaak nog geen vaste procedures gevolgd. Kleinere gemeenten zijn vaak sterk afhankelijk van externe partijen voor de uitvoering van projecten.

Beheersing

Door respondenten worden een aantal factoren genoemd welke van belang zijn voor de beheersbaarheid van een project.

Ten eerste wordt door alle respondenten onderschreven dat het heel belangrijk is om burgers en omwonenden al in een vroeg stadium van het project bij het proces te betrekken. Ervaringen zijn dat als men dit proces onder controle heeft en de contacten met de burgers/omwonenden goed verlopen, dit één van de succesfactoren is voor de goede afloop van een project. Vooral bij de grotere (sleutel)projecten binnen een gemeente wordt actief gestuurd op communicatie met de burgers/omwonenden. Transparantie is hierbij een sleutelbegrip.

Daarnaast is een belangrijk aandachtspunt de samenwerking tussen de bij het project betrokken actoren, bijvoorbeeld tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Vooral bij grote en complexe projecten met veel actoren is dit een risico, maar tegelijkertijd ook een vorm van risicobeheersing. Cultuurverschillen tussen de verschillende actoren kunnen een belangrijke remmende factor zijn in de samenwerking. Het projectmanagement moet veel tijd investeren om ondanks de cultuurverschillen een goede samenwerking tot stand te brengen.

Vervolgens wordt door het lijnmanagement ook de kwaliteit van de projectleiding als bepalende factor genoemd voor het succesvol beheersen van een project.

Toepassing nieuwe ontwikkelingen

Gemeenten zijn vaak wel op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen, zoals andere contractvormen dan traditioneel, bijvoorbeeld Design & Construct, waarbij zowel het ontwerp als de uitvoering bij een uitvoerende partij ligt. De meest vergaande vorm van geïntegreerde contracten zijn de DBFMO contracten (Design, Build, Finance, Maintain & Operate). Hierbij zijn naast ontwerp en uitvoering ook het onderhoud, beheer en de financiering gecombineerd in één contract. Gemeenten zijn nog terughoudend in de toepassing van deze nieuwe contractvormen. Soms heeft dit te maken met onbekendheid met betrekking tot de toepassing, maar vaak ook met gebrek aan vertrouwen in een succesvol verloop. Nieuwe contractvormen worden ook als een risico gezien: bijvoorbeeld hoe ga je daarbij om met de risicoverdeling? Ook de aard van het project is vaak bepalend voor toepassing van nieuwe ontwikkelingen. Grote, complexe projecten nopen eerder tot innovatie op het gebied van contracteren of specificeren dan de eenvoudige projecten of projecten met een gemiddelde complexiteit. Volgens meerdere respondenten maken nieuwe aanbestedingsvormen het belang van risicomangement nog groter omdat daar een bewuste risicoverdeling gemaakt moet worden die transparant en evenwichtig is en de risico's leggen bij partijen die er het beste mee om kunnen gaan.

3.2 Grootste risico's

Alle respondenten geven aan dat de grootste risico's zich voordoen op organisatorisch, politiek/bestuurlijk, maatschappelijk en juridisch vlak en dan ook meestal in de eerste fasen van het project (initiatief en ontwerp). Technische problemen worden meestal niet als een risico ervaren. Technische risico's worden volgens één respondent vaak pas aan het einde van de ontwerpfase in beeld gebracht. Eén van de respondenten zegt daarover: "het oplossen van technische problemen is voor mij een hobby. Het kost tijd en geld, maar je hebt zekerheid dat je ze altijd oplost." Men heeft veel vertrouwen in de deskundigheid en expertise die voor complexe problemen van technische aard ingeschakeld kan worden. Men is er van overtuigd dat voor technische problemen altijd wel een oplossing gevonden kan worden, maar men ziet vaak niet in dat technische problemen wel kunnen leiden tot serieuze overschrijdingen van tijd en budget. Eén respondent zei eerst dat hij technische risico's volkomen onbelangrijk vond en gaf vervolgens aan dat er technische problemen waren ontstaan waardoor serieuze vertraging was ontstaan die alleen met het nodige kunst en vliegwerk hersteld kon worden.

Enkele andere respondenten onderkenden wel dat een technisch risico belangrijke consequenties kan hebben voor het proces, vaak in de zin van vertraging.

Voorbeelden van risico's die respondenten als meest belangrijk ervaren zijn:

Organisatorisch:

- geen goede samenwerking met verschillende actoren binnen een project;
- gescheiden verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- dynamiek in proces zorgt ervoor dat de neuzen van de betrokkenen verschillende kanten op gaan staan;
- onvoldoende kwaliteit van projectleiders.

Politiek/bestuurlijk:

- trage besluitvorming/zwakke bestuurders;

- vertrek/wisseling wethouders;
- ontbreken functiescheiding (vooral in geval van PPS-projecten);
- onvoldoende transparantie;
- belangenverstrengeling (kan leiden tot onrechtmatig handelen);
- budgetoverschrijdingen, veroorzaakt door politiek als gevolg van onderschatten van risico's, scopewijzigingen en "vrouwje Piggelmee" gedrag;
- imagoverlies;
- het niet af zijn van plannen voor de volgende gemeenteraadsverkiezingen kan leiden tot compleet nieuwe besluitvorming of niet doorgaan van het project;
- verslechtering imago van de gemeente.

Maatschappelijk:

- geen draagvlak onder bewoners/omwonenden;
- te lang braak liggen van terreinen, vertraging in de bouw doordat woningen niet worden verkocht;
- niet behalen van kwaliteitsdoelstellingen, waardoor niets wordt toegevoegd aan de omgeving;

Juridisch:

- niet tijdig verkrijgen van vergunningen; vertragingen die daarmee samenhangen zijn lastig in te schatten;
- het voldoen aan nieuwe regelgeving van hogerhand
- onbekendheid met, onvoldoende rekening houden met of tegenstrijdige toepassing van regelgeving/procedures (voornamelijk regelgeving op het gebied van luchtkwaliteit);
- onrechtmatig handelen van gemeente kan leiden tot schadeclaims.

Ruimtelijk:

- onverwachte variaties in de ondergrond;
- archeologische vondsten kunnen leiden tot vertraging.

Technisch:

- technische risico's worden pas aan het einde van de ontwerpfase in beeld gebracht.

Financieel:

- financieringsrisico's;
- extra kosten bodemsanering.

Naast het noemen van de belangrijkste risico's onderkennen een aantal respondenten ook belangrijke onderschatte risico's, zoals

- ondeskundigheid ambtelijk personeel;
- budgetoverschrijding door vele kleine aanpassingen; de optelsom valt vaak erg hoog uit;
- politieke bemoeienis kan leiden tot hoge (ontwerp)kosten;
- onvoldoende afstemming met burger;
- het niet kunnen vasthouden van de regierol.

3.3 Perceptie op risicomanagement

De meeste respondenten vinden risicomanagement een belangrijk onderdeel van het projectmanagement. Binnen iedere gemeente wordt risicomanagement ook wel op de één of andere wijze toegepast, maar men geeft aan dat dit vaak nog niet op een gestructureerde wijze plaatsvindt. Een projectleider van een groot sleutelproject hanteert de 3C-theorie. Het falen of slagen van een project hangt volgens hem af van:

- Conditie (omgeving/regelgeving/grond)
- Communicatie
- Chemie (in samenwerking)

Van verschillende kanten wordt opgemerkt dat risicomanagement op bestuurlijk niveau niet echt leeft, en dat er door de politiek vaak onvoldoende rekening wordt gehouden met risico's.

Risicomanagement is bij de meeste gemeenten nog niet ingebed in de (project)-organisatie. Risicomanagement is volgens enkelen een eenmalig kunstje. Aan het begin van een project heeft men goede bedoelingen en worden checklists gemaakt. Maar gaandeweg het project worden risico's weinig periodiek geëvalueerd. Continuïteit ontbreekt. Alleen bij sommige grote gemeenten lijkt er een procedurele inbedding tijdens het proces te zijn met officiële periodieke evaluaties, audits en interviews.

De wijze waarop risicomanagement wordt opgepakt is ook sterk afhankelijk van de kwaliteit en de ervaring van de projectleider. Volgens een risico-analyst bij een grote gemeente is de kracht van risicoanalyse dat het iedereen uit de druk van alledag haalt en even bewust laat stilstaan bij een aantal perspectieven. Maar een andere risico-analyst merkt weer op dat mensen de uitkomst van risicoanalyses nog wel eens tegen vinden vallen. Een risicoanalyse lost namelijk geen problemen op, maar maakt onzekerheden zichtbaar en duidelijk. Daarom moet je goed kunnen aantonen wat de voordelen zijn die risicomanagement biedt. Een grote gemeente vindt het belangrijk om te leren van het inschakelen van expertise. Dat gebeurt door de externen en de ambtenaren bij elkaar te zetten en te laten samenwerken. Leren heeft altijd twee kanten: enerzijds kun je het vak risicomanagement leren van externen zoals in bovenstaande voorbeeld en anderzijds kun je ook leren op welke manier het proces van inschakeling van externen efficiënt is en goed werkt. Dit heeft ook sterk te maken met de grootte van de gemeente. Voor kleine gemeente zal het laatste vaker het geval zijn.

Ook de marktwerking heeft invloed op de mate waarin men risicomanagement als belangrijk ervaart. Bij ruim aanbod van uitvoerders wordt er meer op prijs geconcurrerd en zullen de prijzen dalen waardoor de gemeente meer financiële ruimte heeft om tegenvallers op te kunnen vangen. Bij een krap marktaanbod en dus bij hoge prijzen wordt men gedwongen zorgvuldig de risico's af te wegen.

3.4 Toepassing van risicomanagement

Verschil grote en kleine projecten

Er zit duidelijk een verschil in toepassing van risicomanagement bij grote, complexe projecten en bij kleinere projecten met een gemiddelde complexiteit. Bij de eerste categorie neemt het onderdeel risicomanagement een belangrijke plaats in binnen het projectmanagement en wordt risicomanagement meestal al in een vroeg stadium toegepast. Bij de kleinere of minder complexe projecten wordt risicomanagement vaak impliciet toegepast. Bij de kleinere projecten zijn de organisatorische risico's lastiger beheersbaar. In grotere projecten zijn organisatorische risico's beter beheersbaar omdat externe expertise wordt ingekocht. Risico-analysten worden naast bij grote projecten ook ingeschakeld bij belangrijke politieke investeringsbeslissingen. Bij een politieke investeringsbeslissing wordt risicomanagement als rechtvaardigingsinstrument ingezet. Als het later fout gaat vallen er minder verwijten te maken, aangezien er alles aan gedaan is om falen te voorkomen.

Gestructureerde toepassing?

Zoals eerder opgemerkt passen de meeste gemeenten risicomanagement nog niet echt op gestructureerde wijze toe. Bovendien wordt een integrale benadering van risico's bemoeilijkt doordat afdelingen binnen gemeenten nog erg gescheiden functioneren. Er zit ook een duidelijk verschil tussen de aanpak bij grotere en kleine gemeenten. Bij de grotere gemeenten leeft risicomanagement meer. Dit heeft mogelijk ook te maken met het feit dat bij grotere gemeenten vaak ook grotere projecten worden uitgevoerd. Door het ontbreken van een structuur wordt er weinig vastgelegd rondom risicomanagement, wat tot problemen kan leiden. Als uitzondering werd hierbij een complex infraproject genoemd dat in DC (Design & Construct) wordt uitgevoerd waarbij een externe projectleider is aangesteld. Daarbij is besloten met de uitvoerende partij (aannemer) een gezamenlijk risicodossier aan te leggen. In dit project wordt naast de inventarisatie het verloop van de risico's ook gemonitord. Dit gebeurt periodiek op basis van interviews. Men heeft ervoor gekozen om het monitoren uit te laten voeren door een derde, onafhankelijke partij.

In de meeste gevallen neemt de projectleider het initiatief om risicomanagement op te zetten. Dit gebeurt vaak al in de planstudie fase. In deze fase worden de risico's geïnventariseerd en geanalyseerd. Vaak wordt bij grote gemeenten het interne Ingenieursbureau ingeschakeld voor het toepassen van risicomanagement. Bij de grotere ingenieursbureaus zit meestal veel kennis en ervaring op dit gebied. Soms proberen zij ook het initiatief te nemen en te stimuleren dat bewuster met risico's wordt omgegaan. Bij complexe projecten wordt hiervoor soms een EBR (Electronic Board Room)-sessie met deskundigen opgetuigd. In andere gevallen organiseert men een brainstormsessie met alle projectbetrokkenen. De risico's worden opgenomen in een risicoparagraaf. Dit is meestal een standaardprocedure. Het vervolgens monitoren en periodiek evalueren van de risico's krijgt zoals eerder vermeld vaak weinig aandacht. Continuïteit van risicomanagement tijdens de looptijd van een project is een probleem.

Bij samenwerking met projectontwikkelaars worden risico's vaak bij projectontwikkelaars neergelegd, bijvoorbeeld het bouwrijp maken, tijdig verkrijgen van vergunningen of de gevolgen van een eventueel schorsingsbesluit.

3.5 Problemen bij risicobeheersing

De problemen die respondenten ervaren bij de beheersing van een gemeentelijk bouwproject in het algemeen en van de risico's in het bijzonder hebben dicht bij de respondenten voornamelijk toe aan het gebrek aan professionaliteit van de gemeentelijke organisatie en het gebrek aan een gestructureerde aanpak.

Er is een duidelijk verschil in professionaliteit tussen kleine/middelgrote gemeenten en de grote gemeenten. Dit heeft te maken met het verschil in gemeentelijke budgetten. Kleine gemeenten hebben een kleiner budget en minder mankracht. Dit betekent dat de mensen meer allrounders zijn en minder specialisten, waardoor vaker specialistische deskundigheid ingehuurd zal moeten worden.

Het gebrek aan professionaliteit komt binnen veel gemeenten voor in de verschillende lagen.

- Gebrek aan professionaliteit bij *bestuurders* kan tot gevolg hebben dat er eisen en wensen worden geformuleerd, die praktisch niet haalbaar zijn of tot hoge kostenoverschrijdingen leiden (opportunisme). Bovendien kan gebrek aan professionaliteit zich vertalen in het aannemen van minder deskundig ambtelijk personeel. De projectleider moet dit opvangen, wat nogal wat improvisatievermogen vraagt.
- Het ontbreken van professionaliteit op *ambtelijk niveau* heeft grote consequenties voor het al dan niet slagen van een project. Dit is door een professionele projectorganisatie met externen vaak niet meer op te vangen, omdat de projectorganisatie pas in een later stadium in het project instapt (halverwege de planfase).
- Ook de kwaliteit en ervaring van de *projectleider* (vaak ook op *ambtelijk niveau*) zijn belangrijk voor een succesvolle beheersing van het project. Voor een goede projectbeheersing moet een projectleider in staat zijn om projecten op conceptueel niveau en procesmatig te benaderen. Technisch georiënteerde projectleiders hebben hier vaak meer moeite mee en slagen er minder goed in een project vanuit een breder kader te benaderen, want zoals een van de respondenten opmerkte: "je bent niet meer bezig met projectmanagement maar met procesmanagement". Een ander probleem waar projectleiders nogal eens tegenaan lopen is dat zij verantwoordelijk zijn voor risico's maar dat zij niet beslissingsbevoegd zijn en daarvoor afhankelijk van hun managers of zelfs van andere afdelingen binnen de gemeente. Een helder implementatietraject van risicomanagement en projectmanagement en de daaraan te verbinden verantwoordelijkheden en bevoegdheden is gewenst.

Daarnaast leidt het verschil in houding ten aanzien van risicomanagement tussen bestuurders en projectleiders tot een spanningsveld. Zoals eerder opgemerkt leeft risicomanagement niet echt bij bestuurders. Dit heeft te maken met het feit dat het voor een bestuurder die een project wil realiseren nadelig kan zijn als alle risico's transparant gemaakt worden aangezien dat tegenstanders van het project ammunitie geeft om het project niet door te laten gaan. Ook is het een gevolg van het feit dat de effecten vaak pas na hun bestuursperiode zichtbaar worden. Projectleiders daarentegen zijn volledig verantwoordelijk, ook nog na de realisatie van een project.

Ten aanzien van de inhoudelijke kant van risicomanagement wordt van verschillende kanten opgemerkt dat toch nog vaak in projecten steeds weer dezelfde fouten worden gemaakt. De oorzaak hiervan ligt volgens respondenten in het feit dat intern noch extern wordt geleerd van elkaars ervaringen. Dit raakt ook duidelijk aan het onderwerp kennismanagement binnen de gemeentelijke organisatie.

3.6 Gebruik van hulpmiddelen bij risicomanagement

Respondenten hebben een veelheid aan hulpmiddelen genoemd die zij gebruiken voor het identificeren, analyseren en beheersbaar houden van risico's. Hieronder volgt een opsomming van de gebruikte hulpmiddelen die genoemd werden.

In kaart brengen risico's met behulp van expertise van mensen:

- Ervaringen van collega's
- Externe adviseurs
- Interne brainstormsessies
- Interviews
- EBR-sessies

Gebruikte bestaande methodieken:

- RISMAN
- GeoQ
- Gevoeligheidsanalyses in haalbaarheidsfase
- Scenarioanalyse
- Besluitmodel (actoren-verantwoordelijkheden-besluitvorming)
- Risicodossier met periodieke updates (gezamenlijk opgebouwd door opdrachtgever en opdrachtnemer)
- IQ, een risicomanagement methodiek ontwikkeld binnen Delft Cluster

Informatiebronnen die regelmatig geraadpleegd worden:

- VNG kennisbank
- Wetboeken
- Zelfgemaakte checklisten

Overige hulpmiddelen:

- Externe Kwaliteitsborging; een systeem voor toetsing van de kwaliteit
- Tenderboard t.b.v. aanbestedingsrisico's
- Board of Advisors voor het traceren van bouwrisico's op grond van een uitvoeringstoets
- Business case voor financiële risico's
- Riskmapping in de initiatieffase

Enkele kanttekeningen die geplaatst worden bij de hulpmiddelen:

- Kwantitatieve methoden krijgen weinig aandacht. Een risico-analyst merkt op weinig vertrouwen in de toepassing van kwantitatieve methoden te hebben omdat input vaak niet deugt ("rubbish in is rubbish out"). Een externe projectleider geeft aan dat de uitkomsten een

eigen leven kunnen gaan leiden. De kwantitatieve methoden zijn vaak te ingewikkeld en kosten te veel tijd in relatie tot het nut dat je ervan hebt. Bovendien kan het verstarrend werken.

- Interviews en EBR sessies lijken snel goed, maar daar zitten ook kanttekeningen aan. De vormgeving is erg belangrijk aangezien het lastig is om de goede vragen te stellen om erachter te komen waar het precies mis kan gaan. In EBR-sessies beïnvloedt men elkaar ongemerkt en treedt er een soort group-think op. Dit is lastig te voorkomen.
- De RISMAN-methodiek bij velen onbekend is (met name bij de kleinere gemeenten). De RISMAN methodiek wordt vaak niet bruikbaar geacht voor kleinere projecten.
- Door de risico-analysten wordt aangegeven dat foutenbomen/ gebeurtenissenbomen in de praktijk nogal worden ondergewaardeerd.

3.7 Behoeftte aan toekomstige hulpmiddelen bij risicomanagement

Onder respondenten is gepeild welke behoefte zij hebben aan toekomstige hulpmiddelen bij risicomanagement. Dit leidde tot het volgende overzicht:

- Structuur voor risicomanagement, bijvoorbeeld een managementinformatiesysteem om te kunnen sturen op risico's.
- Monitoringsysteem voor beheersbaar houden van de risico's en het meten van de effectiviteit van maatregelen.
- Benchmarking ervaringen (leren van ervaringen van anderen en leren van eigen ervaringen door middel van projectevaluaties).
- Extrapoleren standaardrisico's. Een probleem dat men ervaart bij het gebruik van standaardrisico-overzichten van standaardwerkzaamheden is dat het extrapoleren bij opschaling wordt onderschat. Meer onderzoek zou moeten worden gedaan naar de uiterste grenswaarden.
- Verbetering interviewtechnieken en EBR sessies.
- Krachtenveldanalyse.
- Scenariodossier.
- Management van verwachtingen.
- Visualisatietechnieken bij risico-identificatie en – analyse in plaats van rapportages over risico-identificatie en –analyse.

Eisen die gesteld worden aan hulpmiddelen:

- Voordelen moeten duidelijk en aantoonbaar zijn.
- Behoud slagkracht staat voorop. Formaliseren moet niet leiden tot vermindering van de slagkracht.
- Eenvoudig en gebruikersvriendelijk.
- Vooral procesmatig georiënteerd en niet te technisch.
- Oog voor visualisatie en presentatie.

Overige verbeteringssuggesties ten aanzien van risicomanagement:

- Risicomanagement zou meer draagvlak moeten krijgen binnen een gemeente en een vast agendapunt moeten worden.
- Risico's moeten standaardhoofdstuk in rapportages worden.
- Risicomanagement inbedden in kwaliteitssystemen.
- Projectleiders moeten risicoanalyse als achtergrond hebben of krijgen door middel van training.

3.8 Reacties op stellingen

Aan het einde van de interviews is aan een groot deel van de respondenten een aantal stellingen voorgelegd met de vraag om een reactie. In tabel 1 wordt een overzicht van de reacties gegeven. Nuanceringen of extra reacties die respondenten gaven zijn erbij geplaatst.

De reacties laten een redelijk eenduidig beeld zien als het gaat om de grote bedreiging van organisatorische risico's, het nut van risicomanagement, het grote risico door vertrek van projectleiders en hoe weinig er van ervaringen met betrekking tot risicomanagement geleerd wordt.

De overige stellingen laten kleine verschillen in perceptie zien. Het merendeel vindt wel dat er voldoende aandacht voor risico's bestaat. Ook zien ze risicomanagement niet als een eenmalig kunstje en ervaren risicomanagement niet als een last. Ook vindt het merendeel dat ervaren projectleiders de risico's impliciet op een goede manier managen.

Stelling	Eens	Oneens
1 Er is voldoende aandacht voor risico's	8 in het algemeen	3 vaak te eenzijdig en niet integraal
2. Organisatorische risico's zijn een grotere bedreiging dan technische risico's	10	1
3. Risicomanagement is een last	3	8
4. Risicomanagement is nuttig voor de gemeentelijke organisatie	10*	*
5. Risicoanalyse wordt vaak als kunstje gezien, je doet het een keer en het is wel goed. Leeft niet gedurende het proces.	3	8
6. Ervaren projectleiders managen risico's impliciet op een goede manier, niet iets apart voor nodig	9	2 wel iets apart voor nodig
7. Het vertrek van ervaren projectmanagers vormt een groot risico.	10	1
8. Er wordt in organisaties te weinig geleerd van ervaringen met risicomanagement	10 helemaal niet!	1

Tabel 1: Reacties op de stellingen

* Eén respondent gaf aan dat risicomanagement wel nuttig is voor de ambtenaren, maar niet voor de bestuurder. Door deze nuancering is deze bij de telling buiten beschouwing gelaten.

4 Conclusies en aanbevelingen

Alle respondenten vinden risicomanagement een belangrijk onderdeel van het projectmanagement. Belangrijke aandachtspunten van projectmanagement zijn: voldoende draagvlak onder burgers, een goede samenwerking tussen de betrokken partijen en kwaliteit/professionaliteit van de gemeentelijke organisatie, in het bijzonder het ambtelijk personeel. Het scheiden van verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden wordt gezien als een obstakel voor goed projectmanagement en goed risicomanagement. Het helder neerleggen van verantwoordelijkheden bij beslissingsbevoegden is hierbij van belang.

Op hoofdlijnen zijn er een aantal verschillen waar te nemen in risicomanagement bij grote en kleine gemeenten. Grote gemeenten hebben vaker te maken met grote projecten. Bij grote gemeenten wordt vaak het interne ingenieursbureau ingeschakeld. Als er een complex project is in een kleine gemeente, wat zeker de laatste tijd steeds vaker voorkomt, dan zullen er vaker externen worden ingeschakeld. Kleine gemeenten hebben een kleiner budget en minder mankracht. Dit betekent dat de mensen meer allrounders zijn en minder specialisten, waardoor vaker specialistische deskundigheid ingehuurd zal moeten worden. Vaak heeft risicomanagement bij kleine gemeenten een minder vaste plek in het proces en de procedures dan bij grote gemeenten.

1. Gevolgen technische risico's voor proces

Respondenten vinden dat de grootste risico's zich niet bevinden op het technische vlak. Men is er van overtuigd dat voor technische problemen altijd wel een oplossing gevonden kan worden, maar men ziet vaak niet in dat technische problemen wel kunnen leiden tot serieuze overschrijdingen van tijd en budget.

Aanbeveling: Het is belangrijk dat projectleiders de vertaalslag kunnen, mogen en willen maken van technische risico's naar consequenties voor het proces. Dit zou bijvoorbeeld mogelijk zijn met een scenariodossier. Dit wordt niet alleen bepaald door de projectleiders maar ook door de gemeentelijke organisatie en het draagvlak wat daar voor risicomanagement bestaat. De consequenties van technische risico's voor het proces worden vaak onderschat. Daarom moeten adviseurs de gevolgen van risico's voor het proces zo expliciet mogelijk inzichtelijk proberen te maken.

2. Structuur toepassing risicomanagement

Het merendeel van de respondenten geeft aan een structuur te missen voor toepassing van risicomanagement binnen de gemeentelijke organisatie.

Aanbeveling: Risicomanagement moet een vaste paragraaf worden in de rapportages en een vast agendapunt van het projectteam, het management en het college van de gemeente. Risicomanagement moet ook een plek krijgen in een kwaliteitssysteem.

Er zal structuur moeten worden aangebracht in toepassing van risicomanagement. Duidelijke projectfaseovergangen met heldere bestuurlijke besluitvorming aan einde van iedere fase is gewenst, ook voor kleinere projecten.

Voorlichting over risicomanagement en de hulpmiddelen via bijvoorbeeld workshops zou hierbij een rol kunnen spelen. Het aanreiken van structuur zou hierbij centraal moeten staan. Hierdoor zal het kennisniveau van de projectleiders worden vergroot en kan hen inzicht worden verschaft hoe en wanneer bepaalde hulpmiddelen in te zetten. Kleine en middelgrote gemeenten hebben de meeste behoefte aan ondersteuning. Door middel van trainingen en workshops kunnen zij worden geholpen bij het opzetten van een methodiek voor risicomanagement voor hun organisatie. De methodiek moet ook uitsluitend kunnen geven of het risicomanagement of delen daarvan intern gehouden kan worden of dat er externe expertise (op risicomanagementgebied algemeen of op inhoudelijke onderdelen) ingeschakeld moet worden. Ook zou de methodiek inzicht kunnen geven in de momenten waarop externe adviseurs ingeschakeld zouden moeten worden en op welke wijze.

3. Hulpmiddelen

Risicomanagement wordt zeker toegepast binnen de gemeentelijke organisatie en meestal op initiatief van projectleiders, maar is nog niet echt ingebed in de gemeentelijke organisatie. Er is een verschil van houding ten aanzien van risicomanagement tussen bestuurders en projectleiders. Onder bestuurders leeft risicomanagement niet echt.

Bij grotere en complexe projecten wordt risicomanagement heel expliciet toegepast. Bij kleinere en minder complexe projecten krijgt risicomanagement duidelijk minder aandacht. Er wordt een veelheid aan hulpmiddelen ingezet voor het identificeren, analyseren en beheersbaar houden van risico's, maar dit vindt niet altijd op gestructureerde wijze plaats. Bovendien is zijn vele respondenten niet goed op de hoogte welke hulpmiddelen voorhanden zijn en wanneer en hoe deze hulpmiddelen het beste kunnen worden ingezet.

Aanbeveling: De hulpmiddelen moeten eenvoudig en gebruikersvriendelijk zijn en optimaal aansluiten bij de behoefte van de gebruikers. Ze moeten de gebruiker ook duidelijke voordelen opleveren, in de zin dat er een gevoel ontstaat dat het proces goed onder controle is. Gevoel is uiteraard iets heel subjectiefs, maar het geeft wel een mooi samenvattend beeld van wat het resultaat van goed risicomanagement wen goede hulpmiddelen zou moeten zijn.

Simpele, ondersteunende hulpmiddelen die structuur en houvast geven bieden het meeste perspectief. De behoefte aan nieuwe hulpmiddelen lijkt niet erg groot.

Mogelijk biedt het etaleren van bestaande hulpmiddelen aan de hand van concrete ervaringen die daarmee zijn opgedaan meer perspectief. Ook het beter laten aansluiten van bestaande hulpmiddelen bij de behoefte van de gebruikers biedt perspectief. Aandacht voor vormgeving, lage complexiteit en het visualisatieaspect is daarbij heel belangrijk.

4. Leren van ervaringen

Er wordt opvallend weinig geleerd van ervaringen, zowel niet binnen als tussen gemeentelijke organisaties. Keer op keer worden in projecten dezelfde fouten gemaakt. Vertrek van ervaren projectleiders is dan ook een belangrijk risico voor de gemeente.

Aanbeveling: Opzetten en ondersteunen van CoP (Community of Practice) waarbij gemeenten onderling hun ervaringen kunnen uitwisselen. Te denken valt aan bijvoorbeeld het uitwisselen van ervaringen met nieuwe contractvormen, het werken met risicodossiers etc. Deze ervaringen zouden structureel verzameld kunnen worden in een kennissysteem en beschikbaar worden gesteld aan alle gemeenten. Ook is het mogelijk een benchmarkingsysteem op te zetten om ervaringen tussen de gemeenten onderling te vergelijken en te komen met aanbevelingen voor verbetering. Op die manier kan ook van elkaars ervaringen geleerd worden.

Stappen voor vervolgonderzoek

Samenvattend worden de volgende stappen onderscheiden die deel uit zouden kunnen maken van een vervolg:

- In communicatie met ambtenaren en bestuurders is een duidelijke vertaalslag nodig van technische risico's naar consequenties van die risico's voor het proces (in de zin van financiële risico's, vertraging etc). Hoe kunnen we deze vertaalslag beter maken?
- Bestaande hulpmiddelen beter etaleren en aan de hand van concrete voorbeelden de voordelen duidelijk maken.
- Bij ontwikkeling van toekomstige hulpmiddelen richten op structuur in de toepassing van risicomanagement
- Opzetten van in house trainingen en workshops waarbij met name kleine en middelgrote gemeenten worden geholpen bij het opzetten van een methodiek voor risicomanagement in hun organisatie
- Opzetten en ondersteunen van een CoP (Community of Practice) waarbij gemeenten onderling ervaringen kunnen uitwisselen
- Opzetten van een benchmarksysteem om ervaringen te inventariseren en vast te leggen

Appendix 1 Respondenten

Dhr. P. Janssen (externe projectleider) en Dhr. B. Bruinsma (interne projectleider), Gemeente Den Haag
Mw. F. de Graaff, manager, Gemeente Delft
Dhr. H. Twisk, projectleider, Gemeente Delft
Mw. E. Bijleveld, projectleider, Gemeente Delft
Dhr. W. van Oosten, procesmanager, Gemeente Alphen aan de Rijn
Dhr. J. Drenth, manager, Gemeente Castricum
Dhr. Van 't Spijker, procesmanager, wijkbureau Groenzuilen, Utrecht
Dhr. F. ten Have, adviseur Risicomanagement, Deloitte
Dhr. D. de Kreek, risicoanalyst, Gemeentewerken Rotterdam
Dhr. H. Willemsen, projectleider, Gemeente Vlissingen
Dhr. E.J. Hamerslag, risicoanalyst, ex Aveco de Bondt
Dhr. Snijders, manager, Technisch Bureau Krimpenerwaard
Dhr.R. van den Hoek, manager, Ingenieursbureau Gemeente Breda

De auteurs van dit rapport danken alle respondenten voor hun bijdrage.

Appendix 2 Vragenlijst

Vet gedrukt (bold) in ieder geval vragen

Selectie uit niet-bold (afhankelijk van hoe gesprek loopt)

Deel I Introductie

1. ***Wat zijn voor u op dit moment de grootste uitdagingen in het managen/beheersen van een project als [voorbeeld] en hoe pakt u deze uitdagingen aan?***
 - Kunt u in grote lijnen schetsen hoe het proces van [project] is ingestoken?
 - Wordt in het begin van het projectontwerp rekening gehouden met de uitvoering en exploitatie?
 - Hoe gaat u om met overgangen in het proces (initiatie, ontwerp, planning, realisatie, exploitatie)? Wat ervaart u daar? Wat zijn daar de behoeften?
 - Hoe gaat u om met nieuwe ontwikkelingen zoals functioneel specificeren en nieuwe contract- en exploitatievormen?
 - Hoe probeert u het project beheersbaar te houden? Bijvoorbeeld qua budget en tijd, maar ook qua voorkomen van overlast voor burgers? Of: Hoe heeft u uw proces ingericht om risico's op alle niveaus (economisch, politiek, maatschappelijk, technisch) beheersbaar te houden?
 - Welke belemmeringen ervaart u hierbij?

2. ***Waar zitten volgens u in het algemeen de grootste risico's bij gemeentelijke bouwprocessen?***
 - Welke komen het vaakst voor?
 - Welke hebben de grootste consequenties?
 - Wat zijn volgens u de meest onderschatte risico's?
 - Welke oorzaken liggen volgens u aan deze risico's ten grondslag?
 - Welke mogelijke oplossingen¹ ziet u? Door wie zouden deze opgepakt kunnen/moeten worden?

Deel II Uitvoering risicomanagement

3. ***Wat verstaat u onder risicomanagement en in hoeverre past u dit toe?***
 - Hoe is risicomanagement ingebed in het bouw proces? In welke fase(n)?
 - Hoe is risicomanagement ingebed in uw organisatie? Is er draagvlak om er tijd en geld aan te besteden?
 - Wie initieert risicomanagement binnen uw organisatie? Regelt u risicomanagement binnen de organisatie zelf of heeft u dat uitbesteed? Doet de projectleider dat zelf of is er een speciale risico-analyst/ risicomanager aangesteld? Wat zijn overwegingen bij deze aanpak?
 - Wie is er verantwoordelijk als dingen mis gaan? In hoeverre draagt de projectleider verantwoordelijkheid voor risico's? Wanneer moet hij overleggen met managers?
 - Vindt er evaluatie plaats na projecten? Hoe gaat u om met de lessons learned die daaruit volgen?

4. ***Welke problemen rond projectbeheersing worden nog niet ondervangen in de huidige werkwijze?***
 - Wat zijn problemen bij het toepassen van risicomanagement in het bouwproces?
 - Wat zijn problemen bij het toepassen van risicomanagement in uw organisatie?

* Adviseurs: Waar liggen volgens jullie de grootste behoeften op het gebied van RM? Hoe kan kennis daarbij ondersteunen?

5. *Hoe komt dat volgens u? en hoe is dat op te lossen?*

- Welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag?
- Welke mogelijke oplossingen¹ ziet u hierbij en door wie zouden deze opgepakt kunnen worden?

Deel III Gebruik bestaande hulpmiddelen

6. *Welke hulpmiddelen om projecten te beheersen gebruikt u zelf het meest en waarom kiest u voor deze? Wat vindt u van deze hulpmiddelen? Zijn deze hulpmiddelen voldoende toereikend om de door u gesignaleerde problemen op te vangen?*

- Bent u bekend met RISMAN? Gebruikt u RISMAN? Waarom wel? Waarom niet? Wat vindt u voor- en nadelen van RISMAN?

7. ** IQ kenners: Ziet u hier een mogelijke bijdrage van IQ? Wat is uw algemene indruk van IQ? Wat ziet u als voor- en nadelen van de IQ aanpak? Wat vindt u de toegevoegde waarde van IQ? Wat mist u in IQ?*

Deel IV Behoeftte toekomstige hulpmiddelen

8. *Heeft u behoefte aan andere hulpmiddelen dan beschikbaar om uw risico's beter te beheersen?*

- Zoja, wat voor soort hulpmiddelen? (zoveel mogelijk uit henzelf laten komen, op basis van wat er door henzelf is aangegeven in voorafgaande deel indien noodzakelijk met wat voorbeelden komen: inzicht in risicoverdeling, nieuwe manieren van aanbesteden, visualisatie van risico's)
- Zou u bereid zijn mee te denken over een dergelijke ontwikkeling?
- Wat zijn eisen (design criteria) die u stelt aan een dergelijk hulpmiddel? (bv met betrekking tot inzichtelijkheid werking, gebruiksvriendelijkheid, presentatie van de resultaten)
- Wat is de belangrijkste meerwaarde die een hulpmiddel voor u zou moeten hebben? (tijdsbesparing, meer transparantie, beter mogelijk om maatregelen te beoordelen?)
- Waar zou u een hulpmiddel specifiek voor willen gebruiken?
- Heeft u nog aanvullende wensen ten aanzien van een dergelijk hulpmiddel?
- * Adviseurs: zijn er stukken in het proces die u nog beter zou willen kunnen ondersteunen/faciliteren? Heeft u behoefte aan een stukje extra ondersteuning? Zoja waarin?

Deel V: Reactie op stellingen

Stelling	Eens	Oneens
1 Er is voldoende aandacht voor risico's		
2. Organisatorische risico's zijn een grotere bedreiging dan technische risico's		
3. Risicomanagement is een last		
4. Risicomanagement is nuttig voor de gemeentelijke organisatie		
5. Risicoanalyse wordt vaak als kunstje gezien, je doet het een keer en het is wel goed. Leeft niet gedurende het proces.		
6. Ervaren projectleiders managen risico's impliciet op een goede manier, niet iets aparts voor nodig		
7. Het vertrek van ervaren projectmanagers vormt een groot risico.		
8. Er wordt in organisaties te weinig geleerd van ervaringen met risicomanagement		

Terugkoppeling:

Wat vond u van dit interview?

Zijn er nog andere dingen die niet aan de orde zijn geweest die u wel van belang vindt?