

Over project- en procesmanagement

Het behoeft geen nadere toelichting te stellen dat veel is veranderd op het terrein van de volkshuisvesting. De overheid is teruggetreden, maar blijft nadrukkelijk aanwezig, de corporaties zijn verzelfstandigd en marktpartijen spelen een nadrukkelijker rol bij de ontwikkeling van woningen. Daarbij komt de niet geringe opgave voor de betrokken partijen om nieuwe woningen te realiseren en bestaande woningen op een gewenst niveau te handhaven. De situatie waarbinnen de bouwprojecten uitgevoerd moeten worden is complexer geworden. De vraag dringt zich op of deze projecten nog met de gebruikelijke projectmanagementmethoden geleid kunnen worden of dat daar meer voor nodig is. Dat laatste lijkt het geval. Het begrip "procesmanagement" begint meer en meer gebezigd te worden om de gewenste aanpak voor dergelijke projecten te beschrijven.

Het komende decennium staan corporaties, gemeenten en marktpartijen voor twee grote opgaven. Ten eerste dienen partijen een groot aantal nieuwe woningen te realiseren in de VINEX-uitleggebieden. De corporaties trachten vanuit hun sociale doelstellingen in deze uitleggebieden betaalbare woningen te realiseren. Dit blijkt niet eenvoudig bij de stijgende grond- en bouwprijzen. Ten tweede dienen partijen de herontwikkeling van reeds bestaande woningen in voor en na-oorlogse wijken ter hand te nemen. Door onder andere het woningaanbod te differentiëren en de woonomgeving op te waarderen, proberen gemeenten en corporaties de leefbaarheid in deze wijken te handhaven of, indien noodzakelijk, te verbeteren. Bij de aanpak van deze bouwopgaven wordt men geconfronteerd met de terugtrekkende overheid. De strakke kaders - zoals gehanteerd in de stadsvernieuwingsprojecten - voor de financiële, planningstechnische en organisatorische aspecten zijn komen te vervallen. Betrokken partijen zijn gedwongen nieuwe posities in te nemen. Voor met name de woningcorporaties heeft dit ingrijpende gevolgen. De afgelopen jaren hebben corporaties zich op het pad van de projectontwikkeling begeven. De komende jaren zal er nog een aantal volgen. Los van de discussie of de ingeslagen weg een juiste is, zullen de corporaties zich het vak projectontwikkeling eigen moeten maken. Daarnaast vraagt de nieuwe rol die zij gaan spelen bij gebieds- en projectontwikkeling om inzicht in de processen die leiden tot de succesvolle realisatie van projecten.

Toenemende complexiteit

De complexiteit van de omgeving waarbinnen de bouwopgaven gerealiseerd dienen te worden neemt toe. De grootschalige en complexe projecten, zoals de nieuwbouw in uitleggebieden en de herstructurering van oudere woonwijken en stadscentra, gaan zich onderscheiden van een gemiddeld project (de nieuwbouw van een kantoor of de bouw van een woningcomplex). Voorbeelden van complexe projecten in de omgeving van Amsterdam zijn bijvoorbeeld de ontwikkeling van IJburg, de revitalisering van het Mercatorplein in stadsdeel De Baarsjes en de herontwikkeling van het Stadshart Amstelveen. De herstructurering van de woonwijk Malburgen te Arnhem is een vierde voorbeeld. De toename van de complexiteit laat zich beschrijven aan de hand van enkele kenmerken van deze projecten.

In de eerste plaats zijn bij dergelijke projecten een groot aantal partijen betrokken. Deze partijen willen allen "meesturen" en invloed uitoefenen op het resultaat van het project. Het betreft zowel financiers (overheid, corporaties en projectontwikkelaars) als belanghebbenden (bewoners, winkeliers, milieuactivisten). Dit betekent dat partijen moeten samenwerken. Deze samenwerking is noodzakelijk omdat geen van de betrokkenen nog in staat is om solitair het gewenste resultaat te bereiken. Men heeft elkaar nodig. En in toenemende mate erkent men dit ook. Het grote aantal betrokkenen trekt echter een zware wissel op de besluitvorming. Besluiten worden niet langer op één plaats genomen, maar worden op verschillende plaatsen en door verschillende betrokken partijen min of meer gelijktijdig genomen. Het besluitvormingsproces dreigt ondoorzichtig te worden.

De projecten kenmerken zich tevens door een lange doorlooptijd. Hierdoor kunnen tijdgebonden parameters invloed uitoefenen op het eindresultaat (rentestand, economisch en politiek klimaat) en wordt de behoefte aan degelijke maar doorgaans ingewikkelde scenariostudies en risico-analyses versterkt.

Ook de inhoud van de projecten neemt in complexiteit toe. De diversiteit in de verschillende objecten die in onderlinge samenhang gerealiseerd worden is groot. Het gaat niet alleen om woningen en/of kantoren, maar ook om winkels, parkeergarages, theaters, infrastructuur en groenvoorzieningen, allen behorende tot hetzelfde project. Bij de herontwikkeling van stedelijke gebieden kunnen tevens projecten worden meegenomen die betrekking hebben op de leefbaarheid. Dat betreft dan projecten op het gebied van de werkgelegenheid, veiligheid en criminaliteit, bewonersbetrokkenheid en vervuiling. Wat opvalt is dat, in tegenstelling tot een doorsnee project, het eindresultaat bij de start niet eenduidig vastligt. Als gevolg van diverse ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht kan het vastgestelde resultaat wijzigen. Zo kan men, met name in de aanvangsfase, constateren dat er een iteratief planvormingsproces ontstaat. Onderdelen van de planvorming worden diverse malen opnieuw uitgevoerd en bijgesteld, waardoor het verloop van het proces een grillig karakter krijgt. Dit zegt ook iets over de fasering. Terwijl de projectmanagementtheorie zo duidelijk de gefaseerde marsroute voorschrijft, van initiatief en definitie naar ontwerp en uitvoering, blijken de fasen bij complexe projecten niet altijd strikt volgtijdelijk te worden doorlopen.

Tot slot noemen wij het belang van het creëren van maatschappelijk draagvlak, ook een belangrijk kenmerk van een complex project. Als gevolg van de vele partijen, de schaalgrootte en de lange doorlooptijd staat het project langere tijd in de publieke schijnwerpers. De noodzaak ontstaat de omgeving te betrekken in de totstandkoming van het project.

Nieuwe aanpak

Wanneer partijen in het veld niet adequaat reageren op deze veranderende omstandigheden waarbinnen de projecten gerealiseerd worden, heeft dit directe gevolgen voor (de totstandkoming van) het resultaat. Eén en ander kan leiden tot ongewenste situaties. Wij noemen er een aantal. Het proces loopt bijvoorbeeld onnodige vertraging op door de trage besluitvormingsprocessen en/of het niet bereiken van consensus over het te behalen resultaat. Het kan zijn dat in de uiteindelijke oplossing de wensen van de betrokkenen onvoldoende tot uiting komen. Men is niet in staat geweest het optimale resultaat uit het voorliggende project en de onderlinge samenwerking te halen. Of er blijkt na voltooiing van het project onvoldoende maatschappelijk draagvlak te zijn. Een andere ongewenste situatie: de kosten blijken niet beheerst te zijn doordat verantwoordelijkheden binnen de complexiteit van het project niet helder waren.

De praktijk leert nu dat de traditionele projectmanagement aanpak in dergelijke grootschalige, complexe projecten tekort schiet. Zo'n aanpak biedt onvoldoende houvast voor het beheersen van het (besluitvormings-)proces en het adequaat managen van de daaruit voortvloeiende (deel-)projecten. Kennelijk is een nieuwe aanpak vereist. Een eerste stap in de richting van een succesvolle aanpak van complexe projecten is het verkrijgen van begrip. Begrip voor en inzicht in de manier waarop deze projecten afwijken van meer traditionele projecten. Mensen die meewerken c.q. leidinggeven aan complexe projecten zullen met de inzichten, zoals hier beschreven, hun voordeel doen.

Visie-ontwikkeling

Deze inzichten hebben er toe geleid te zoeken naar een nieuwe aanpak voor het planvormingsproces bij complexe projecten. Om tot een succesvolle planvoorbereiding en -realisatie te komen, dienen de betrokken partijen veel aandacht te besteden aan de start van het proces. Voordat men stedenbouwkundige masterplannen begint te tekenen is het noodzakelijk dat partijen eerst voor elkaar helder maken welke doelen worden nagestreefd. In het geval dat de doelstellingen met elkaar in conflict zijn, zal men de tegenstrijdige belangen met

elkaar moeten verenigen. Het bereiken van consensus is van essentieel belang willen de partijen blijvend met elkaar kunnen samenwerken. Bij de start staat de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie dus centraal. Het gemeenschappelijke doel (stedelijke (her-)inrichting met goede maatschappelijke en economische perspectieven) kan aangevuld worden met bijzondere thema's: duurzaam bouwen, een woning voor het leven, betaalbaar wonen, combinatie van wonen en zorg, leefbaarheid. Het resultaat wordt vastgelegd in een intentie-overeenkomst en geaccordeerd door de betrokken partijen, de "aandeelhouders". Partijen verklaren de intentie te hebben het geformuleerde doel gezamenlijk te verwezenlijken. Daartoe zullen partijen een aantal werkzaamheden en onderzoeken (laten) uitvoeren. De verdeling van de kosten voor deze onderzoeken kan tevens in de overeenkomst worden geregeld.

Analyse

De visie-ontwikkeling dient te worden ondersteund door een analyse van interne en externe ontwikkelingen. De analyses bevatten de sterkten en zwakten en de kansen en bedreigingen van zowel de betrokken organisaties als die van het plangebied zelf. De relevante aspecten worden geanalyseerd in relatie tot het project. Bij de interne analyse komen bijvoorbeeld aan de orde de economische en volkshuisvestelijke aantrekkingskracht van het plangebied, een eerste aanzet voor de grondexploitatie, de kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit van de in te zetten medewerkers en het inventariseren van de beschikbare middelen. Bij de externe analyse komen de kansen en bedreigingen aan de orde in relatie tot de ontwikkelingen met betrekking tot infrastructuur, demografie, economie, milieu, etc. Uit de analyses zal de haalbaarheid van het project moeten blijken. Op basis van de verzamelde gegevens kunnen partijen hun standpunt wijzigen. Dit kan weer leiden tot het bijstellen van het gemeenschappelijk doel.

Gebiedsgericht ondernemingsplan

Visie-ontwikkeling en analyse vormen samen de strategische fase van de nieuwe aanpak voor het (her)-ontwikkelingsproces van stedelijke gebieden. Het resultaat van de strategische fase vormt het vertrekpunt van de daarop volgende fase, de operationele fase. In deze fase formaliseren partijen hun samenwerking (samenwerkingsverband of een rechtsvorm), worden stedenbouwkundige masterplannen opgesteld, grondexploitaties geoptimaliseerd, de projectorganisatie en -besturing ingericht en deelplannen uitgevoerd. Het denken in termen van visie en missie, sterkte en zwakte, kansen en bedreigen en de vertaling van deze strategische processen in operationele plannen komt overeen met de in het bedrijfsleven gehanteerde ondernemingsplanning. Vandaar dat de op bovenstaande wijze, in de strategische fase, opgestelde plannen worden aangeduid als "gebiedsgerichte ondernemingsplannen". Het opstellen van dergelijke plannen vormt een belangrijke bijdrage aan een succesvolle aanpak van complexe projecten. Een goed plan wordt opgesteld na gedegen voorstudie, de inhoud wordt bereikt op basis van consensus tussen de betrokken partijen. De strategische fase kan verschillende malen doorlopen moeten worden, een iteratief proces. Partijen vallen af of worden toegevoegd en brengen nieuwe wensen in, de omgeving blijkt te veranderen, de overheid stelt nieuwe eisen, uit de analyses komen nieuwe gegevens en partijen scherpen hun standpunt vervolgens aan.

Procesmanagement

Gebiedsgerichte ondernemingsplannen komen niet zonder meer tot stand. Eén van de partijen uit het samenwerkingsverband zal zich de rol van initiator, coördinator, stimulator, bemiddelaar en deskundige moeten aanmeten. Deze persoon, de procesmanager, wordt verantwoordelijk voor het succesvol doorlopen van, in eerste instantie, de strategische fase: Voor de rol van procesmanager wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van een derde, onafhankelijke partij. Zo'n partij levert expertise, personele capaciteit en kennis, kunde en ervaring. Bovendien kan een onafhankelijke partij een belangrijke functie vervullen bij het vaststellen van een gemeenschappelijke doelstelling.

Naast het opstellen van de gebiedsgerichte ondernemingsplannen dient de procesmanager aandacht te besteden aan enkele zeer relevante aspecten van deze complexe projecten. Deze aspecten, die volgen uit het inzicht dat deze projecten verschillen van gewone projecten, zijn:

- het beheersen van de besluitvorming, welke in een politiek, maatschappelijk daglicht geplaatst moet worden
- het toepassen van risico-analyses en scenariostudies
- het inrichten van de organisatie en besturing (multi-projectsturing)
- het stimuleren van communicatie en het creëren van maatschappelijk draagvlak
- het hanteren van interactieve planvormingsprocessen

Het geheel van activiteiten dat zich richt op het managen van de voorbereiding en uitvoering van een complex, grootschalig project wordt hier aangeduid als procesmanagement. Tot deze activiteiten behoren in ieder geval het doorlopen van een strategische fase en het opstellen van een gebiedsgericht ondernemingsplan. Gedurende het verloop van het proces blijven de bovengenoemde, voor procesmanagement zo relevante aspecten van belang. Dit wil overigens niet zeggen dat de principes van het projectmanagement overboord gaan. In tegendeel. Procesmanagement is gebaseerd op de theorieën van het projectmanagement. Procesmanagement voegt echter iets toe. Accenten worden gelegd op onderwerpen die met name in de beginfase van een complex project een rol spelen. In het verdere verloop van het complexe project, te weten de uitvoering van de deelprojecten (kantoor, parkeergarage of woningcomplex) hanteert men de gebruikelijke projectmanagement principes. De eisen die worden gesteld aan de mensen die leidinggeven aan complexe projecten zullen onder invloed van de ontwikkelingen zwaarder worden. Naast een gedegen kennis van projectmanagement in het algemeen dienen deze personen een groot aantal vaardigheden te bezitten: bemiddelend en onderhandelend, doortastend en vasthoudend, creatief, sensitief en communicatief, analytisch. Bovendien zal de procesmanager de nodig leidinggevende capaciteiten en politiek-bestuurlijke feeling moeten bezitten.

Ons inziens zal procesmanagement furore maken. De principes zullen de komende jaren nader uitgewerkt worden, de hulpmiddelen zullen ontwikkeld worden en de projectmanagers van nu zullen zich specialiseren. Procesmanagement vormt de sleutel voor het succesvol realiseren van grootschalige, complexe projecten.