



Met (de) raad naar resultaat?

Evaluatie projectmatig werken in de gemeente
Goirle

Eindrapportage
24 november 2017

Inhoudsopgave

1	Kern	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Doel en vraagstelling	3
1.3	Onderzoeksopzet	4
1.4	Leeswijzer	4
1.5	Samenvattend antwoord op de onderzoeksvragen	5
1.6	Conclusies	7
1.7	Aanbevelingen	8
1.8	Bestuurlijke reactie	11
1.9	Nawoord rekenkamercommissie	12
2	Algemeen beeld projectmatig werken binnen de gemeente Goirle	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Voorgeschiedenis	13
2.3	Beleid en uitgangspunten projectmatig werken	14
2.4	Inbedding in de organisatie	15
2.5	Algemeen uitvoeringsbeeld	16
2.6	Rol en positie gemeenteraad	19
3	Project 1: realisatie De Vonder	22
3.1	Korte projectomschrijving	22
3.2	Projectverloop	22
3.3	Projectresultaten en effecten	25
3.4	Projectorganisatie	25
3.5	Informatie en communicatie	26
3.6	Financieel- juridische verankering	26
3.7	Reflectie vanuit de brown paper sessie op de rol van de raad	26
3.8	Lessen	27
4	Project 2: Locatieonderzoek 't loket	29
4.1	Korte projectomschrijving	29
4.2	Projectverloop	29
4.3	Projectresultaten en effecten	32
4.4	Projectorganisatie	33
4.5	Informatie en communicatie	33
4.6	Financieel- juridische verankering	33
4.7	Reflectie vanuit de brown paper sessie op rol gemeenteraad	33
4.8	Lessen	34

5	Project 3: (implementatie) Grondstoffenbeleidsplan	36
5.1	Korte projectomschrijving	36
5.2	Projectverloop	36
5.3	Projectresultaten en effecten	38
5.4	Projectorganisatie	38
5.5	Informatie en communicatie	39
5.6	Financieel- juridische verankering	40
5.7	Reflectie vanuit de brown paper sessie op de rol van de raad	40
5.8	Lessen	41
	BIJLAGEN	42
	BIJLAGE 1: geraadpleegde bronnen	
	BIJLAGE 2: lijst geïnterviewden en deelnemers brown paper sessies	
	BIJLAGE 3: Afwegingskader selectie projecten voor brown paper sessies	
	BIJLAGE 4: Normenkader	
	BIJLAGE 5: Checklist projecten aan de hand van normenkader	
	BIJLAGE 6: Handreiking bij het vaststellen/invullen van de rol en betrokkenheid van de raad bij projecten	

1 Kern

1.1 Inleiding

Het belang van projectmatig werken wordt ook door gemeenten breed onderschreven. Projectmatig werken is een passende aanpak als binnen een bepaalde tijdspanne in een complexe situatie een concreet en min of meer uniek resultaat moet worden gerealiseerd. Bij gemeenten doet zich dit regelmatig voor. Bij de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen, reorganisaties of de implementatie van nieuwe wetgeving. Kenmerkend voor projecten is dat ze in de regel buiten en/of dwars door de staande organisatie worden uitgevoerd. Projecten dragen – juist vanwege het unieke en complexe karakter, eventuele tijdsdruk en/of omvang – financiële, mogelijk maatschappelijke en daarmee ook politiek/bestuurlijke risico's in zich. Dit betekent dat ook de gemeenteraad een actieve rol heeft (moet hebben) rond de besluitvorming en realisatie van (grote) projecten. Kaderstelling waar het gaat om het beoogde resultaat (aan de realisatie van welke doelstellingen moet dit bijdragen?), organisatie (zoals bestuurlijk opdrachtgeverschap, transparantie aanbesteding etc.) en de (risico)beheersing van het project.

De rekenkamercommissie (RKC) van de gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand heeft op verzoek van het auditcomité een onderzoek naar de kwaliteit van het projectmatig werken bij de gemeente Goirle laten uitvoeren.

1.2 Doel en vraagstelling

Het uit te voeren onderzoek heeft een tweeledige doelstelling:

1. Het geven van inzicht in de kwaliteit van opzet en uitvoering van projectmatig werken binnen de gemeente Goirle
2. Handvatten bieden aan de raad voor sturing en controle op projecten.

Om dat doel te bereiken heeft de RKC naar een antwoord gezocht op de volgende onderzoeksvragen:

Kwaliteit van projectmatig werken in opzet

1. Welke beleidskaders voor projectmatig werken kent de gemeente Goirle?
2. In hoeverre voldoen die beleidskaders aan algemeen geldende normen voor projectmatig werken?

Kwaliteit van projectmatig werken in de praktijk (o.a. 3 projecten)

1. Hoe zijn de beleidskaders ingebed in de werkwijze van de organisatie?
2. Worden de projecten conform de vastgestelde beleidskaders gerealiseerd?

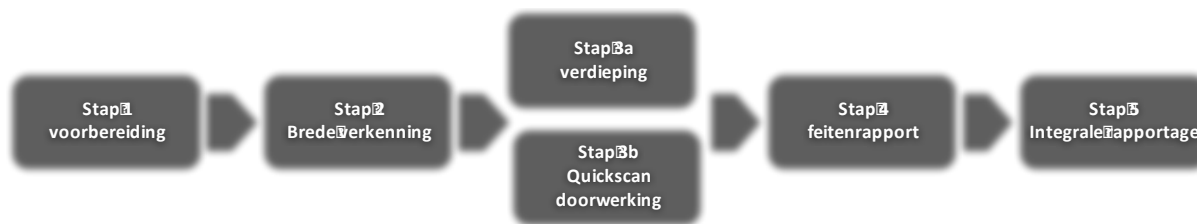
Sturing en controle op projecten door de gemeenteraad

1. Hoe is de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad vormgegeven met betrekking tot projectmatig werken?
2. Op welke wijze heeft de sturing en controle door de raad in de praktijk plaatsgevonden bij de 3 projecten?

Daarnaast heeft de RKC aan de hand van een quickscan onderzocht welke lessen uit de vergelijking met de praktijk bij de gemeenten Dongen en Loon op Zand kunnen worden getrokken. Dit mede in relatie tot (de doorwerking van) eerdere vergelijkbare onderzoeken die de rekenkamercommissie bij deze gemeenten heeft gedaan. Hierover wordt in een apart document gerapporteerd.

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in vijf stappen.



Het onderzoek is – na de algemene voorbereidingen en uitwerking van het normenkader – gestart met een brede verkenning naar de ervaringen van de gemeente met projectmatig werken. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met wethouders, leidinggevend en de raadsgriffier.

Vervolgens is een nadere analyse gemaakt van drie gemeentelijke projecten, te weten de realisatie van basisschool De Vonder, het locatieonderzoek voor de huisvesting van 't Loket (toegang maatschappelijke ondersteuning) en de implementatie van het Grondstoffenbeleidsplan. Deze nadere analyses zijn uitgevoerd aan de hand van zogenaamde 'brown paper sessies'. Daarbij is met een aantal direct bij de projecten betrokken medewerkers en enkele raadsleden een reconstructie gemaakt van en kritische blik geworpen op het besluit- en uitvoeringsproces.

De bevindingen uit de algemene verkenning en nadere analyse van drie projecten zijn gelegd naast een normenkader, gebaseerd op algemene theoretische en op ervaring gebaseerde inzichten in projectmatig werken. De bevindingen zijn samengevat en voor ambtelijke en bestuurlijke reflectie (voorzien van conclusies en aanbevelingen) voorgelegd.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat naast de achtergrond, probleemstelling en aanpak een samenvatting van conclusies en aanbevelingen, evenals de bestuurlijke reactie daarop, voorzien van een nawoord door de RKC¹. Hoofdstuk 2 biedt een algemene schets en beoordeling van het projectmatig werken bij de gemeente Goirle, met name gebaseerd op enkele algemene gesprekken en documentenanalyse.

¹ Hoofdstuk 1 bevat in de fase van ambtelijk wederhoor nog geen conclusies en aanbevelingen. De hoofdstukken 2 t/m 5 worden voor ambtelijk wederhoor voorgelegd met het verzoek om te controleren op juistheid.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 wordt uitvoeriger ingegaan op de drie projecten die nader zijn onderzocht. Per project wordt kort geschetst wat de strekking is, hoe de projectorganisatie was ingericht, hoe de uitvoering is verlopen, wat het resultaat was en hoe de gemeenteraad betrokken was.

1.5 Samenvattend antwoord op de onderzoeksvragen

In dit rekenkameronderzoek is het projectmatig werken bij de gemeente Goirle tegen het licht gehouden. Daarbij is zowel gekeken naar de inbedding in beleid en organisatie in het algemeen als de werking in de praktijk rond drie projecten. Naast meer organisatorische kant van het projectmatig werken heeft de Rekenkamercommissie vooral ook gekeken naar de invulling van de (kaderstellende en controlerende) rol van de gemeenteraad bij projecten. Het onderzoek leidt samengevat tot een volgende beantwoording van de onderzoeksvragen:

Kwaliteit van projectmatig werken in opzet

1. Welke beleidskaders voor projectmatig werken kent de gemeente Goirle?

De gemeente Goirle beschikt over een handboek 'project- en procesmatig werken'. Hierin zijn de algemene uitgangspunten voor projecten ('wanneer is sprake van een project?') geformuleerd en is beschreven hoe een project wordt georganiseerd en beheerd. In het handboek is niks vastgelegd over de rol van de gemeenteraad. Er is ook geen ander (vastgesteld) kader. Het handboek dient met name als leidraad voor project- en procesmatig werken binnen de ambtelijke organisatie. Het handboek is derhalve een kader voor de organisatie en geen beleidskader of handelingskader voor de gemeenteraad.

2. In hoeverre voldoen die beleidskaders aan algemeen geldende normen voor projectmatig werken?

Het handboek is opgesteld conform de gangbare methodieken voor project- en procesbeheer, meer specifiek de GOTIK-systematiek van beheer². Het handboek is naar onderdelen volledig en toegankelijk. De gehanteerde strakke indeling van projectfasen (initiatief, definitie, ontwerp, voorbereiding, realisatie, nazorg) is mogelijk wat meer geschikt voor uitvoerings- en realisatieprojecten dan voor doelzoekende beleidsprojecten.

Kwaliteit van projectmatig werken in de praktijk (o.a. 3 projecten)

3. Hoe zijn de beleidskaders ingebed in de werkwijze van de organisatie?

Het handboek is in 2013 geactualiseerd. In het kielzog daarvan is gewerkt aan de professionalisering van de organisatie. Dat wil zeggen dat medewerkers op het niveau van ambtelijk opdrachtgever, projectleider en deels projectmedewerker een cursus/training hebben gevolgd en er een vorm van '(self)coaching on the job' heeft plaatsgevonden. Daarbij is de keuze gemaakt om binnen elke afdeling kennis en ervaring te hebben om projecten te kunnen leiden. Dit is een verschuiving ten opzichte van de eerdere situatie

² GOTIK is een acroniem voor de beheersparameters van projecten: Geld, Organisatie, Tijd, Informatie en Kwaliteit, ontwikkeld door Twijnstra Gudde.

waarbij projectleiding binnen een apart cluster (ruimte) was geconcentreerd. Voor het projectbeheer worden – naast diverse formats voor bijvoorbeeld rapportages - instrumenten als projectenplanning (totaaloverzicht) en periodiek projectenoverleg (ambtelijk en bestuurlijk) ingezet. Er wordt overwogen om in 2017 een ‘opfrustraining’ te organiseren voor de projectleiders en (nieuwe) medewerkers. Mogelijk samen met de gemeenten Oisterwijk en Hilvarenbeek. Het handboek is met de actualisatie breder bruikbaar geworden. Projectleiders uit verschillende afdelingen kunnen zelf bepalen welke elementen uit het handboek voor hun projecten bruikbaar zijn en welke niet.

4. Worden de projecten conform de vastgestelde beleidskaders gerealiseerd?

Het handboek wordt in de praktijk vooral op de achtergrond als leidraad voor de opzet en het beheer van projecten gebruikt. Enerzijds om de organisatie in te richten en te ‘trainen’. Dat houdt in dat de principes uit het handboek deels zijn verinnerlijkt: projectleiders en (deel)medewerkers zijn vertrouwd met het denken en werken in termen van projecten. Anderzijds wordt het handboek vooral nog gebruikt bij het opstarten van projecten en als ‘naslagwerk’, onder meer voor (nieuwe) medewerkers die niet hebben deelgenomen aan de training/cursus uit 2013. Er is geen voorgeschreven gebruik.

Sturing en controle op projecten door de gemeenteraad

5. Hoe is de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad vormgegeven met betrekking tot projectmatig werken?

De rol van de gemeenteraad bij projecten is niet expliciet vastgelegd. Er is wel een praktijk ontstaan waarbij bij de start van het project door het college (op basis van ambtelijke voorbereiding) een inschatting wordt gemaakt van de betrokkenheid van de raad. Dat varieert van enkel informeren over het feit dat er een project is (bij kleine operationele projecten) tot intensieve betrokkenheid van de raad, door middel van een raads werkgroep. Dit is bijvoorbeeld bij de decentralisaties in het sociale domein en gaat gebeuren bij de implementatie van de Omgevingswet. De gemeenteraad wordt over het totaal aan projecten geïnformeerd via de jaarrekening. Over een deel van de projecten wordt de raad geïnformeerd via een aparte raadsinformatiebrief. Voor zover uit het onderzoek is gebleken, vinden er geen raadgevaluaties van (grote) projecten plaats.

6. Op welke wijze heeft de sturing en controle door de raad in de praktijk plaatsgevonden bij de 3 projecten?

Bij alle drie de nader onderzochte projecten heeft (voorafgaand aan de start) een kaderstellende discussie plaatsvonden. In feite gaat het om twee slagen: in de algemene beleidsvorming en in de kaderstelling rond definitie en ontwerp van de projecten. Bij de Vonder ging het laatste in de kern om vier zaken: de financiële kaders, de afbakening van de reikwijdte (‘hoe breed moet de brede school worden?’), de mogelijkheid om de realisatie te versnellen (2014 i.p.v. 2016) en om als gemeente zelf de ontwikkeling en realisatie ter hand te nemen. De *controlerende* rol heeft de raad vooral op

twee 'crisismomenten' opgepakt: de 'hickups' bij de aanbesteding en het ontstaan van vertraging en stijging van kosten bij een gebleken bodemverontreiniging.

De raad heeft nadrukkelijk een rol gespeeld bij de zoekopdracht voor de locatiekeuze van 't Loket. In 2015 door een amendement om een verkenning naar alle mogelijke locaties (in het centrum) uit te voeren, inclusief die van het CC. Uit dit verkennend onderzoek en advies aan de raad kwam het CC Jan van Besouw als beste optie naar voren. Door een interventie vanuit het college heeft de raad er in 2016 mee ingestemd om toch twee locaties nader te onderzoeken (met als belangrijkste argument de mogelijke onverenigbaarheid van functies van cultureel centrum en zorgloket).

De raad is in eerste instantie alleen informatief betrokken geweest bij de totstandkoming van het grondstoffenbeleidsplan. Pas in tweede instantie – nadat het grondstoffenbeleidsplan is geactualiseerd in 2015 – is het ter vaststelling aan de raad voorgelegd. Het implementatieplan is alleen ter informatie aan de raad gezonden. Hierop heeft een interventie van de raad plaatsgevonden waarin wordt gepleit voor een inzamelsysteem waar het accent ligt op 'halen' in plaats van 'brengen' en waarbij de inzamelfrequentie voldoende hoog is. Dat met het oog op acceptatie/draagvlak van de inwoners.

1.6 Conclusies

Op grond van het onderzoek komen we tot de volgende conclusies:

1. **Voldoende grip op projecten.** Projectmatig werken is stevig verankerd in de organisatie van de gemeente Goirle. Het belang van goed project(en)management wordt zowel bestuurlijk als ambtelijk onderkend. Daar wordt ook op gestuurd. Voor zover uit het onderzoek blijkt heeft de gemeente voldoende zicht en grip op de projecten. Vooral het invullen van de (directe) relatie met de raad en raadsleden als het gaat om informatieverstrekking is nog een aandachtspunt.
2. **Verschillen binnen de organisatie.** Binnen de organisatie i.c. werkterreinen zijn er nog wel wat verschillen: het algemene beeld is dat het projectmatig werken meer is verankerd in het fysieke domein dan in het sociale domein.
3. **Leidraad vooral achtergronddocument.** De leidraad proces- en projectmatig is nog steeds de basis voor organisatie en aanpak. Zij het dat de organisatie deze niet heel actief en strikt hanteert. De dagelijkse praktische waarde voor het handelen is in zekere zin relatief. Het opstellen heeft indertijd bijgedragen aan de bewustwording van de noodzaak van projectmatig werken en van wat de essenties zijn van projectmatig werken. Nu is het vooral een achtergronddocument dat zich naar inhoud niet onderscheidt van 'standaardwerken' over projectmatig werken.
4. **Evaluatie (maatschappelijke) effecten projecten nog geen gemeengoed.** Aandachtspunt is vooral het ook evalueren van projecten. Dat gebeurt, voor zover gebleken uit het onderzoek, maar zeer beperkt. Evaluaties zijn zowel

van belang in verband met de nazorg op een project, het kunnen leren en daarmee versterken van de uitvoeringsorganisatie én niet in de laatste plaatst, de raad ook de informatie te kunnen bieden om controle niet alleen financieel maar ook beleidsmatig te kunnen uitvoeren.

5. **Organisatie heeft structureel aandacht voor verbetering; relatie met de raad wordt spannend gevonden.** Projectmatig werken is voor de organisatie 'business as usual' en daarmee is het project 'invoering projectmatig werken' in feite opgeleverd en het resultaat in een beheersfase gekomen. Dat laatste wil niet zeggen dat de gemeentelijke organisatie daarmee 'stil zit'. De organisatie werkt continu aan verbetering, is lerende. Zowel wat betreft het projectbeheer in strikte zin, het omgevingsmanagement als de organisatiecondities (training, kennis, processen etc.). Er wordt gewerkt aan informatievoorziening en projectcommunicatie die aansluiten bij de behoefte (binnen de projecten, in de organisatie als geheel, met bestuur en raad, met de omgeving). En er wordt geëxperimenteerd met nieuwe vormen van 'projectmatig werken', zoals via scrum. De relatie met de raad – hoe wanneer en wat aan informatie delen – wordt vanuit de organisatie wel spannend gevonden.
6. **Raad 'worstelt' met rolneming bij afzonderlijke projecten.** Er is een – niet te vermijden – spanningsveld tussen de projectdynamiek en de politieke dynamiek. Zowel raad als college en ambtelijke organisatie zijn zoekende hoe daarmee om te gaan; er is geen formeel vastgelegd protocol. De gemeenteraad heeft moeite om een actieve rol te pakken in de kaderstelling en controle bij projecten. Het ontbreken van eigen regie op de projectagenda en de informatiebehoefte, maakt dat de raad min of meer 'achter de prioriteiten aanholt'. Het 'instapmoment' van de raad is qua projectfase (initiatief, definitie, ontwerp) wisselend. Bij of voor de start van projecten is het veelal het college dat de (reeds vergaand doordachte) kaders aanreikt en waarop de raad amendeert. Daarmee zijn ook de marges om kaders te kunnen stellen wisselend. De controle van de raad op de uitvoering van projecten is meer op de bedrijfsmatige en procesmatige aspecten van projecten gericht dan op de maatschappelijke effecten. De rol van de raad om – vanuit kaderstelling – mee sturing te geven aan projecten en de rol als 'toezichthouder' op de ordentelijkheid van het (bestuurlijk)projectbeheer, zijn niet duidelijk gescheiden. De inhoudelijk (bij)sturende rol van de raad is in de praktijk beperkt. Ook op het moment dat een project 'ontspoorde', zijn de marges voor de raad beperkt tot zaken als instemmen met dekking voor ontstaan tekort, verantwoording eisen en eventueel politiek-bestuurlijk interveniëren door de vertrouwensvraag te stellen.

1.7 Aanbevelingen

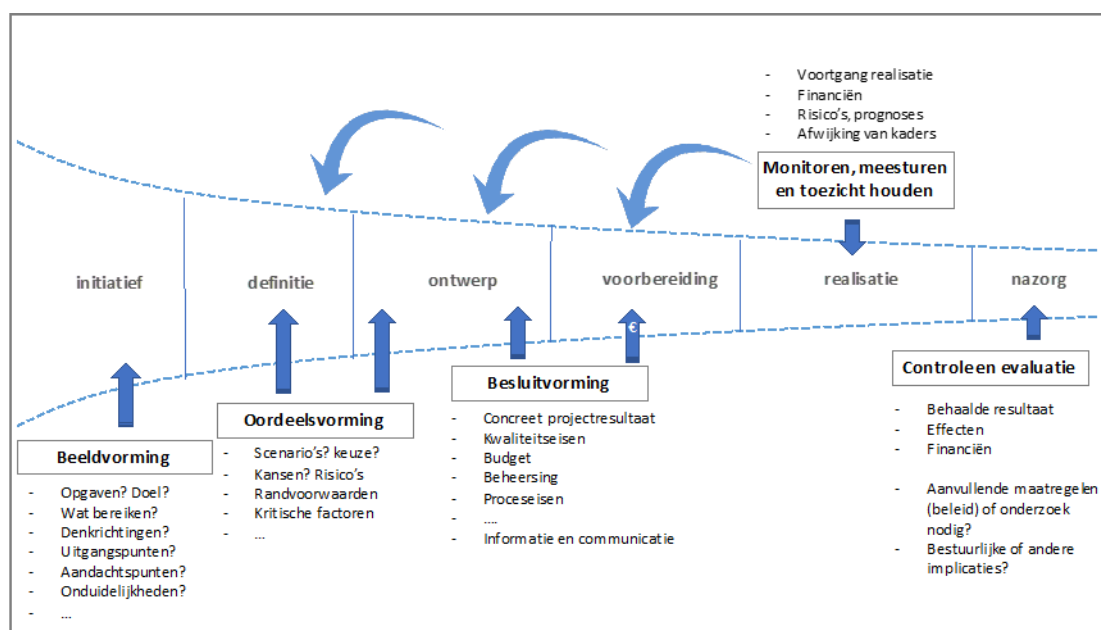
Op grond van het onderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad ter verbetering van de rolneming door de raad bij projectmatig werken:

1. **Vraag het college om een projectenkalender**

In deze jaarlijks door het college, bijvoorbeeld bij de begroting, op te leveren projectenkalender worden alle lopende projecten en hun status vermeld.

2. **Bepaal de mate waarin en de wijze waarop u als raad bij de projecten betrokken wilt zijn.** Maak daarbij een onderscheid in majeure projecten, waarbij gegeven de omvang van het financieel risico, de lokale opgave en de maatschappelijke impact, de raad actief betrokken wil worden en mineure projecten waarover de raad in elk geval (periodiek) geïnformeerd wil worden.

3. **Stem de rol en wijze van betrokkenheid van de raad in elke fase van een majeur project af op het vergadermodel (BOB).** De mate en intensiteit waarin de fasen van een project worden doorlopen en de raad wordt betrokken zal afhangen van de karakteristieken van een project.



Aan de hand van de projectfasering is in bijlage 6 een concrete handreiking gedaan voor het vaststellen/invullen van rol en betrokkenheid van de raad.

4. **Raad, versterk uzelf.** Waar de gemeentelijke organisatie professionaliseert en investeert in organisatieverandering, training en coaching is het belangrijk dat de professionaliteit van de raad meebeweegt. Organiseer 'training' voor de (nieuwe) raad als het gaat om rolneming. Versterk de griffie met bijvoorbeeld een raadsadviseur en/of onderzoeker om de (nieuwe) raad te kunnen voeden in zijn rolneming in het vergadermodel van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.

Op grond van het onderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen aan het college ter verbetering van informatie-uitwisseling en verdere professionalisering van projectmatig werken

5. **Faciliteer de raad door verbetering informatie-uitwisseling.** Verstrek de raad jaarlijks een projectenkalender en faciliteer de raad bij het bepalen van de prioriteiten. Benoem de relatie tussen de opgaven en het beoogde projectresultaat. Betrek de raad in initiatief- of definitiefase en stimuleer haar bij de gedachtewisseling binnen de raad en tussen de raad en betrokken maatschappelijke partijen over de opgaven en beoogde projectresultaten. Maak duidelijke afspraken waarover de raad gerapporteerd wil worden in de realisatiefase en op welke punten het project na oplevering moet worden geëvalueerd.
6. **Zet de professionalisering van de ambtelijke organisatie voort.** Borg dat projectmatig werken binnen maar ook juist buiten het fysieke domein is verankerd en wordt gestimuleerd. Evalueer projecten om daarvan te leren en de uitvoeringsorganisatie verder te versterken. Train en coach de organisatie niet alleen in projectmatig werken maar ook in 'politiek sensitief omgevingsmanagement' oftewel hoe op een effectieve, efficiënte en transparante manier de raad goed te informeren.

1.8 Bestuurlijke reactie

Wij hebben met veel belangstelling kennis genomen van het rapport Met (de) raad naar resultaat? - Evaluatie projectmatig werken. In deze brief geven wij u onze bestuurlijke reactie.

Algemene reactie

Het beeld dat u schetst van projectmatig werken is voor ons herkenbaar. Het doet ons genoeg dat de kwaliteit van het projectmatig werken zo uit de verf komt. Wij delen uw mening dat het evalueren van projecten tot nog toe onvoldoende gebeurt. De brown paper sessies die u heeft georganiseerd, hebben wat dat betreft laten zien, dat er op betrekkelijk eenvoudige wijze al geëvalueerd kan worden en dat dat dan waardevolle informatie oplevert.

Reactie op de aanbevelingen gericht aan ons college

1. **Informatie-uitwisseling**

Wij zijn graag bereid om de raad te faciliteren bij het opstellen van een projectenkalender zodat de raad duidelijk aan ons kan aangeven waar zij haar prioriteiten wil leggen. Daar willen wij bovendien graag bij betrekken hetgeen u schrijft bij de lessen uit het project De Vonder. Het opstellen van een 'informatie-etiquette' tussen raad, college en ambtelijke organisatie heeft naar ons inziens misschien nog wel een grotere meerwaarde omdat dit soort gedragsregels in allerlei situaties kan worden gebruikt. Gelet op hetgeen hierover in alle drie de brown paper sessies is gezegd, zal dit voorzien in een behoefte die zowel bij ambtenaren als bij raadsleden leeft.

2. **Voorzetting professionalisering**

U schrijft zelf dat onze ambtelijke organisatie zeer open staat voor verbetering. In dat kader worden op dit moment dan ook samen met de gemeenten Oisterwijk en Hilvarenbeek stappen gezet. Wij zijn gezamenlijk bezig om een projectleiderspoule in het leven te roepen. Projectleiders kunnen dan over en weer van elkaar leren. Om de samenwerking te bevorderen zijn nu ook een aantal studiebijeenkomsten in voorbereiding rond verschillende thema's op het gebied van projectmatig werken. Evaluatie van projecten kan bijvoorbeeld zo'n thema zijn.

Conclusie

Wij zullen uw aanbevelingen die gericht zijn aan ons college overnemen.

1.9 *Nawoord rekenkamercommissie*

De rekenkamercommissie heeft met waardering kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders. De conclusies en aanbevelingen met betrekking tot projectmatig werken worden onderschreven. Uit de reactie blijkt nadrukkelijk de bereidheid om de gemeenteraad te ondersteunen bij de invulling van de aan haar gerichte aanbevelingen én te blijven investeren in de kwaliteit van projectmatig werken binnen de ambtelijke organisatie.

De rekenkamercommissie zal de invulling van de aanbevelingen op het gebied van projectmatig werken met veel belangstelling blijven volgen.

Drs. K. van den Berg

Voorzitter rekenkamercommissie Dongen, Goirle & Loon op Zand

2 Algemeen beeld projectmatig werken binnen de gemeente Goirle

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een algemeen overzicht van het projectmatig werken binnen de gemeente Goirle, met name gezien door de ogen van de betrokken ambtenaren en bestuurders. We schetsen de volgende zaken:

- Voorgeschiedenis van integraal projectmatig werken
- Beleid en uitgangspunten bij projectmatig werken
- Inbedding in de organisatie
- Algemeen uitvoeringsbeeld (hoe gaat het en wat levert het op?)
- Rol en positie van de gemeenteraad

2.2 Voorgeschiedenis

De gemeente Goirle heeft op zichzelf een ruime ervaring met projecten uitvoeren en het principe van projectmatig werken. Lange tijd heeft de focus daarbij vooral gelegen op het ruimtelijke domein: planontwikkeling, realisatie en beheer. De rol of functie van projectmanagement was – zoals bij veel gemeenten - lange tijd belegd bij een apart projectbureau waarvan de medewerkers primair waren belast met projectbeheer.

Gaandeweg – onder meer ingegeven door het groeiende takenpakket, de behoefte aan samenwerking en betere beheersing – ontstond de behoefte om projectmatig werken breder in de organisatie te verankeren.

De gemeente heeft daartoe een traject opgezet om het projectmatig werken breed en eenduidig in te voeren. Het globale tijdspad was daarbij als volgt:

1. 2011: opstellen handboek projectmatig werken.
2. 2012-2013: Professionaliseringstraject project- en procesmatig werken, met cursus/training voor alle (beoogde) projectleiders en projectmedewerkers. Actualiseren kaders en instrumenten, met als centrale document het 'Handboek project- en procesmatig werken' (actualisering van handboek uit 2011). 'Training on the job': gedurende half jaar toepassen van het 'geleerde', zowel naar projectopzet, besluitvorming als projectbeheersing, en daarop reflecteren en dat evalueren en verbeteren.
3. 2014-2016: invoering en doorontwikkeling projectmatig werken

Sinds eind 2013 is project- en procesmatig werken 'standaard' verankerd in organisatie en besluitvormingsprocessen. Het is de bedoeling om in 2017 hernieuwd een cursus/training voor medewerkers op te zetten³. Enerzijds vanwege het relatief groot aantal nieuwe medewerkers dat de cursus uit 2013

³ Het voornemen is om dit in het kader van de samenwerking met Oisterwijk en Hilvarenbeek voor alle projectleiders te organiseren.

niet heeft gehad. Anderzijds als ‘opfrisser’ voor degenen die sinds 2013 met projectmatig werken te maken hebben gehad.

2.3 *Beleid en uitgangspunten projectmatig werken*

De principes van project- en procesmatig werken zijn vastgelegd in een *handboek*. Dit is primair bedoeld voor de ambtelijke organisatie en niet voor het bestuur of de raad. De gemeente beschikt niet over bijvoorbeeld een handreiking waarin rol en positie van de raad bij projecten zijn vastgelegd.

Het handboek maakt een *onderscheid in proces- en projectmatig werken*. Dit vanuit de ervaring dat soms vooraf nog onvoldoende helder is welk resultaat op welke wijze en onder welke condities kan (en moet) worden gerealiseerd. Een procesaanpak is volgens het handboek passend als er (nog) geen concrete resultaten zijn geformuleerd i.c. doelstellingen en/of resultaten onvoldoende SMART of CAT zijn⁴. De focus ligt dan op afweging van belangen, haalbaarheid en managen van verwachtingen. Een projectaanpak past volgens het handboek bij unieke opgaven met een concreet resultaat, afdwingbaar en tastbaar (CAT), waarbij meerdere disciplines nodig zijn, de aanpak complex is, er veel onzekerheden zijn, de hoge kosten zijn en slagen cruciaal is voor het bestuur. Het algehele uitgangspunt van het handboek is dat de aanpak past bij de opgave. Afhankelijk van het type project of proces worden onderdelen uit het handboek wel of niet gebruikt om te sturen op het resultaat.

Om te bepalen welke *aanpak* het meest geëigend is voor een klus hanteert de gemeente het adagium “de klus bepaalt de aanpak”. Om te bepalen welke aanpak (project- of procesaanpak) voor een bepaalde klus geschikt is, moet volgens de handreiking worden gekeken naar ambities, doelen (SMART) en beoogde resultaten (CAT) én de omgevingskenmerken.

Elke situatie zijn eigen P-aanpak

Verantwoordelijk voor:	P-aanpak
Er zijn enkel ambities	Procesaanpak
Doelstellingen moeten SMART worden gemaakt of kunnen niet SMART worden gemaakt	Procesaanpak
Doelstellingen zijn SMART	Programma-aanpak
Resultaten moeten CAT worden gemaakt of kunnen niet CAT gemaakt worden	Procesaanpak
Resultaten zijn CAT	Project- en/of procedure-aanpak

ZINNIGE ZAKEN

Het handboek hanteert als *definitie* van een project: “Een een planmatige aanpak voor het realiseren van een vooraf met elkaar overeengekomen CAT-resultaat en de daartoe benodigde werkzaamheden, en middelen moet worden beheerst.”

Het handboek volgt de GOTIK-*methodiek* van projectmanagement⁵. GOTIK is een acroniem voor de vijf beheersparameters van projecten: **G**eld, **O**rganisatie, **T**ijd, **I**nformatie en **K**waliteit. Het handboek volgt ook fasering van de GOTIK-methode:

1. Initiatieffase
2. Definitiefase
3. Ontwerpfase
4. Voorbereidingsfase
5. Realisatiefase

⁴ SMART = Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden; CAT = Concreet, Afdwingbaar en Tastbaar

⁵ De methodiek is in het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw ontwikkeld door bureau Twijnstra Gudde.

6. Nazorgfase

Daarnaast voorziet het handboek in mogelijkheden voor de invulling van een projectorganisatie (zie paragraaf 2.4) en een handleiding voor wat er in een projectplan moet worden opgenomen.

Het handboek als geheel is aan de maat van gangbare boeken en leidraden voor projectmatig werken. Het is degelijke handleiding maar als geheel niet specifiek voor Goirle.

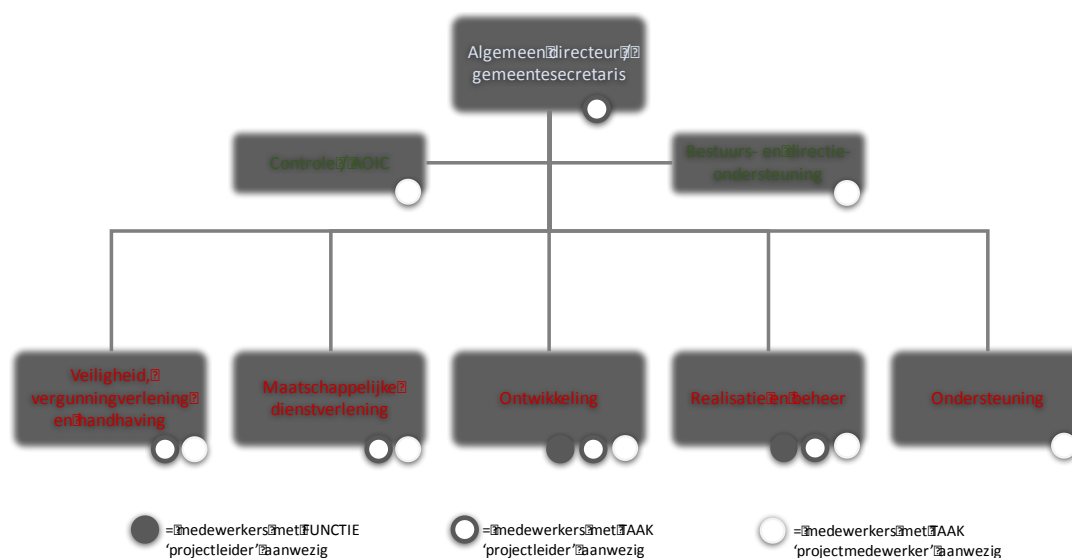
2.4 Inbedding in de organisatie

Het projectmatig werken is al langere tijd ingebed in de organisatie. Aanvankelijk bij een apart projectbureau, vooral gericht op ruimtelijke projecten (realisatie, beheer etc.). Rond 2010/2011 is het initiatief genomen om projectmatig werken breder in de organisatie in te voeren. Vooral ingegeven door de behoefte om op meerdere terreinen projectmatig te werken en het samenspel in het werk te bevorderen.

Op het moment van onderzoek zijn er in alle organisatieonderdelen medewerkers met de functie/taak van projectleider of projectmedewerker. De hoofden van de afdeling en algemeen directeur kunnen daarbij als ambtelijk opdrachtgever optreden. Een lid van het college van B en W als bestuurlijk opdrachtgever. In de praktijk blijkt het soms nog zoeken naar een juiste afbakening van de verschillende rollen, vooral in de aanloop naar de realisatiefase van een project (vooral initiatief en definitiefase).

Rollen	Omschrijving
Bestuurlijk opdrachtgever	Het college van B&W of een individuele wethouder kunnen de rol van bestuurlijk opdrachtgever vervullen.
Ambtelijk opdrachtgever	De gemeentesecretaris of een individueel lid van het MT kunnen de rol van ambtelijk opdrachtgever vervullen. De ambtelijk opdrachtgever moet duidelijkheid verschaffen en eventuele knopen doorhakken. Hij moet in staat zijn te beslissen over essentiële keuzes tijdens het project. Daartoe is het belangrijk dat hij het gewenste projectresultaat van tevoren definieert dan wel laat definiëren en alle benodigde middelen ter beschikking stelt.
Projectleider	De projectleider wordt aangewezen door de ambtelijk opdrachtgever. Het gaat hierbij om de rol van projectleider. Deze rol kan dus ook worden vervuld door medewerkers die niet de functie van projectleider hebben. Belangrijk is dat een project door één opdrachtnemer geleid wordt. De projectleider vervult deze rol vaak naast andere taken/rollen in de organisatie, en dient deze goed te kunnen scheiden.
Projectsecretaris	Een van de projectmedewerkers wordt aangewezen voor de rol van projectsecretaris.
Projectmedewerker	De projectleider stelt een team van projectmedewerkers samen. Een van deze rollen is die van projectlid.
Adviseur	De projectleider stelt een team van projectmedewerkers samen. Een van deze rollen is die van adviseur.

De medewerkers, op het niveau van ambtelijk opdrachtgever, projectleider en voor deel projectsecretaris/projectmedewerker, zijn specifiek opgeleid i.c. hebben de training en cursus in 2012/2013 gevolgd. Bij wijze van opfrissen en het voldoende laten aanhaken van de medewerkers die vanaf 2013 in dienst zijn getreden, wordt overwogen om in 2017 een herhalingscursus aan te bieden.



Zowel vanuit de ambtelijke (project)leiding als van het bestuur wordt aangegeven dat de kwaliteit en professionaliteit van de medewerkers die opereren als projectleider overwegend (zeer) goed is. Met uitzondering van de projectleiders voor woningbouw en infrastructurele projecten (2,5 fte) hebben de meeste projectleiders ook een rol als beleidsmedewerker.

Er wordt in de organisatie nog wel een zeker spanningsveld gevoeld tussen de aansturing van de medewerkers in de lijn en in de projecten ("lijntaken gaan boven projecttaken"). Daarnaast ervaren medewerkers soms nog 'petten en rollen'-problemen: als specialist/adviseur betrokken en dan kan de eigen visie op materie afwijken van de richting van het project.

2.5 Algemeen uitvoeringsbeeld

Projectenbeheer

De basis voor de projecten is de strategische agenda i.c. het collegeprogramma en de (meerjaren)begroting. De opgaven daaruit worden door de afdelingen vertaald in een meerjaren-projectenplanning en een prioritering en bestuurlijk ter goedkeuring aan het college voorgelegd. Daarbij wordt binnen de kaders van de begroting (termijn, budgetten etc.) en analyse van urgentie, verwachte doorlooptijd, beschikbaarheid van bronnen (menskracht) etc. een concrete planning gemaakt. Uitgangspunt is dat de belasting van de organisatie over de gehele planperiode in balans is (grote pieken en dalen in capaciteitsbehoefte etc. vermijden). Met een aantrekkelijke markt en eigen ambities wordt het lastiger

keuzes te maken. Het is de onderzoekers niet gebleken dat de gemeenteraad wordt betrokken bij die projectenagenda.

De projectenplanning wordt gemonitord en wekelijks ambtelijk (voor majeure zaken bestuurlijk) besproken en waar nodig bijgesteld. Als afwijkingen, aanpassing planning etc. binnen de gestelde kaders passen, gebeurt dit onder verantwoordelijkheid van de ambtelijk opdrachtgever en projectleider. Als aanpassingen buiten deze kaders vallen, vindt bestuurlijke terugkoppeling plaats, zo nodig naar de raad, als een vooraf vastgestelde budgetdrempel wordt overschreden en/of als meer budget moet worden aangevraagd. Het college speelt bij de terugkoppeling richting raad een belangrijke rol.

Uitvoeringsproces

Vrijwel elk project start met een voorverkenning, te vergelijken met de initiatieffase uit het handboek. Daarbij wordt ambtelijk in beeld gebracht of het beoogde resultaat voldoende duidelijk (SMART, CAT) is, welke risico's er mogelijk aan het project zitten (financieel, politiek/maatschappelijk, inhoudelijk, organisatorisch etc.), wat een passende projectaanpak is, welk budget nodig is en hoe de raad in het project wordt betrokken. Afhankelijk van de complexiteit wordt een projectplan opgesteld of bijvoorbeeld eerst een verkenning/sondering richting raad uitgevoerd. Het laatste is bijvoorbeeld gebeurd bij de decentralisatie van taken in het kader van het sociale domein en bij de implementatie van de omgevingswet. In paragraaf 2.6 komen we hierop terug.

De projectorganisatie wordt - in lijn met het handboek - ingericht afhankelijk van projectkenmerken en omgevingskenmerken. Voor elk project is eenduidig wie opdrachtgever (altijd intern) is en wie projectleider (soms extern). In de fasering van projecten wordt in grote lijnen het handboek gevolgd, zij het dat dit niet de omschreven fasering uit het handboek hoeft te zijn. Soms zijn het ook projecten binnen projecten waar onderdelen worden geconcretiseerd. Bijvoorbeeld de implementatie van de Omgevingswet. Dit wordt gezien als één groot raamproject, met als eerste stap het opstellen van een omgevingsvisie. Deze moet de kaders voor de uitvoering van de wet gaan bevatten. Als die helder zijn, wordt de implementatie verder ingekleurd, bijvoorbeeld wat betreft het inrichten van organisatie en processen.

Uit de gesprekken komt dat de ambtelijke organisatie de projectbeheersing en koppeling aan de financiële planning voldoende op orde heeft. Soms zijn (politieke en maatschappelijke) omgevingsfactoren verstorend op de projectuitvoering. Enkele voorbeelden die zijn genoemd:

- Besluit over locatie en proces plaatsing zendmast in kern Riel, dat daarna tot verzet leidt en de raad om heroverweging van het besluit vraagt
- Wijziging van wetgeving waardoor een project in uitvoering wordt opgehouden wegens het moeten uitvoeren van een explosievenonderzoek bij de grondwerkzaamheden

- Inschattingsfouten bij de aanbesteding – al dan niet als gevolg van het lokale aanbestedingsbeleid - waardoor vertraging in projectstart, realisatie en oplevering, o.m. door bouwperiode binnen vorstperiode
- Aangetroffen onvoorziene bodemverontreiniging (of in elk geval met grotere implicaties dan redelijkerwijs kon worden verwacht)
- Vaststelling subsidiebeleid door de raad, waarbij pas bij de uitvoering zichtbaar is wat ongewenste effecten zijn

In de gesprekken is niet gebleken dat er regelmatig grotere 'projectcalamiteiten' zijn. De ontstane situatie rond de realisatie van De Vonder en de Kameleon moet worden gezien als uitzondering. Het beeld is ook dat de organisatie 'leerbaar' is. Het genoemde voorbeeld van de inschattingsfout bij de aanbesteding heeft geleid tot andere afspraken bij de aanbestedingsprocedure.

Er wordt (standaard) geen evaluatie over een project uitgevoerd waarover wordt gerapporteerd aan de gemeenteraad. Bij infrastructurele projecten vindt in de regel wel een (ambtelijke) evaluatie plaats met het oog op de lessen die kunnen worden geleerd voor het projectbeheer. Bijvoorbeeld naar aanleiding van het aanbestedingsproces rond De Vonder en de Kameleon.

Wat is bereikt in het projectbeheer?

Uit de gesprekken komt naar voren dat met het investeren in professionalisering van projectmatig werken in elk geval het volgende is bereikt:

- Verbeterd samenspel tussen de medewerkers; processen lopen daardoor effectiever, efficiënter en prettiger. Er wordt minder 'zwabberen en plakken' in projecten gezien (door focus op resultaat en werken met deadlines).
- Medewerkers zijn zich – in elk geval binnen de context van projecten – bewuster van hun rol en verantwoordelijkheden
- Aan de voorkant van een project wordt veel beter en gestructureerder nagedacht over wat het project moet opleveren, wat mogelijke risico's zijn en wat dat moet betekenen voor de projectaanpak-/organisatie en betrokkenheid van de raad
- Door voorgaande punten denken medewerkers ook meer vooruit ('waar moet in deze fase rekening mee worden gehouden met het oog op de volgende fase?') en wordt er sneller het samenspel gezocht (in plaats van zoveel mogelijk in eigen hand te houden).
- Er is meer ruimte voor andere manieren van werken, bijvoorbeeld met behulp van de 'scrummethode'.

2.6 Rol en positie gemeenteraad

Algemene betrokkenheid gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad bij projecten is niet expliciet beschreven of vastgelegd in bijvoorbeeld een draaiboek of checklist. De gemeenteraad wordt ook niet genoemd in het handboek “project- en procesmatig werken”. Er is wel een min of meer gestandaardiseerd ‘protocol’ ontstaan voor de wijze waarop de raad wordt betrokken en geïnformeerd.

Bij de opstart van een project (of de afweging of een project moet worden opgestart) wordt een ambtelijke verkenning uitgevoerd naar beoogd resultaat, aanpak en risico's van het project. Deze resulteert in een startnotitie/ bestuursopdracht of bij de duidelijk afgebakende projecten, in een projectplan. Afhankelijk van aard, complexiteit, verwachte risico's, politiek/maatschappelijk belang etc., wordt de raad actief betrokken in deze fase of passief geïnformeerd. Actieve betrokkenheid is er bij de grote, langdurige projecten met een brede maatschappelijke impact. Bijvoorbeeld bij de decentralisaties in het sociale domein en de invoering van de omgevingswet. In die situaties wordt er bovendien een raads werkgroep ingesteld die als klankbord fungeert voor het gehele project. Daarmee moet worden geborgd dat de raad voldoende is geïnformeerd (kennis is kritische factor), voldoende wordt meegenomen in de afwegingen die worden gemaakt, input kan leveren voor het programma van eisen rond een project (kaderstelling en referentiekader voor controle!) en (daarmee) het project ook voldoende politieke legitimatie krijgt. In de onderzochte cases zien we dat dit in de praktijk in zekere zin ook werkt. Dat wil zeggen dat de raad op een aantal momenten in de projecten instemmend (realisatie De Vonder) of actief inbrengend (locatiekeuze 't Loket en implementatie van het Grondstoffenbeleidsplan) kaders heeft gesteld.

In de opstartfase van projecten lijkt de aandacht van de gemeenteraad voor (omgevings)risico's (zoals draagvlak van de inwoners), de mogelijke implicaties daarvan en hoe daarmee om te gaan soms onderbelicht. De organisatie als geheel (ambtelijk, bestuurlijk en raad) is wel lerende op dit punt. Bijvoorbeeld door bij majeure operaties (zoals decentralisaties, omgevingswet) raads werkgroepen in te stellen en door actievere contacten tussen raadsleden en ambtelijke organisatie.

In de betrokkenheid van de raad is in de kern geen onderscheid tussen projecten en processen. Voor sommige trajecten is het onderscheid tussen project en proces ook niet scherp te trekken of verandert het traject van karakter van proces naar project en omgekeerd. Dit speelt/speelde bijvoorbeeld bij de decentralisaties in het sociale domein.

Rolneming door de gemeenteraad

De focus van de raad lijkt bij projecten vooral op het uitvoeringsproces te liggen en minder op wat met het projectresultaat moet worden bereikt. Er is in de gesprekken en brown paper sessies op een zekere passiviteit van de raad geweest, ook door raadsleden zelf. Het algemene beeld is dat de raad – zeker in de opstartfase - vooral reageert op voorstellen uit het college en zelf weinig

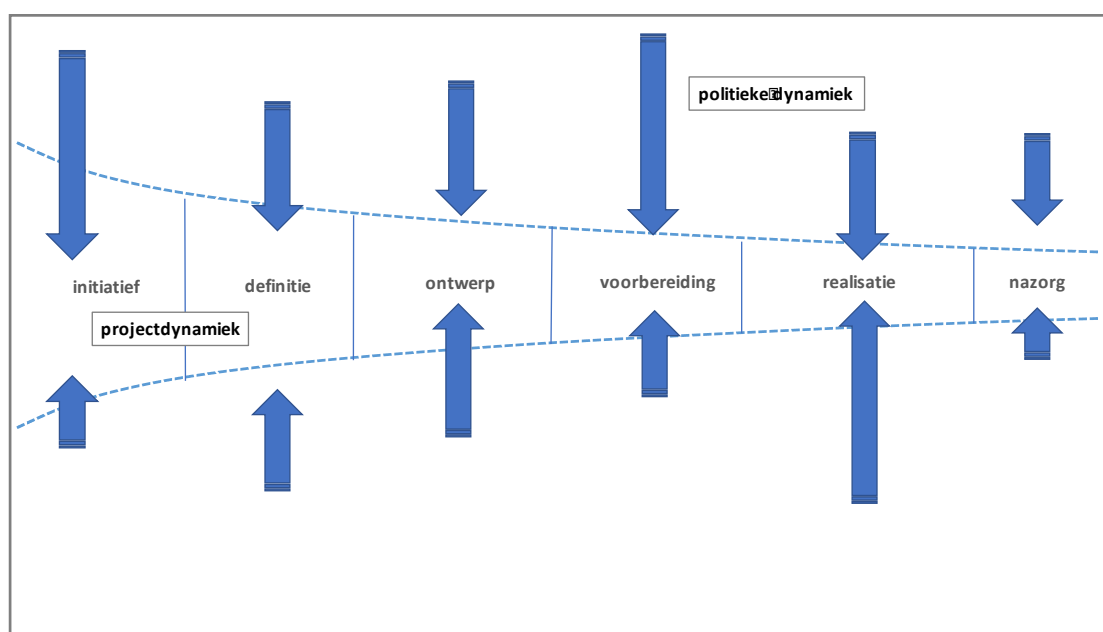
initiatief tot kaderstelling neemt. Voor zover de raad (actiever) in de opstartfase wordt betrokken, wordt zij – qua kaders - vooral gevoed door het college.

De tussentijdse controle door de raad is meer ‘verantwoordend’ dan ondersteunend. Bijvoorbeeld bij onverwachte tegenslagen met externe oorzaken (veranderde publieke opinie, veranderde markt, bodemverontreiniging, veranderde wetgeving etc.) ontstaat eerder een situatie van ‘raad versus college’ dan van ‘raad en college’ die als gemeente samen proberen het project op de rails te houden.

In de diverse gesprekken en brown paper sessies is als kritische factor voor de rolname door de raad genoemd de beperkte tijd en kennis van raadsleden i.c. hun overvoering met dossiers en informatie. Het is voor raadsleden soms lastig om zeker complexe dossiers goed te overzien en (kaderstellend) positie te kiezen. Dit knelpunt geldt overigens niet specifiek voor projecten maar voor de rolname van de raad in het algemeen.

Projectdynamiek versus politieke dynamiek

In de praktijk wordt een zeker spanningsveld ervaren tussen de projectdynamiek en de politieke dynamiek. Waar een project met steeds kleiner wordende marges toewerkt naar een concreet resultaat en kan in de politieke dynamiek alles open blijven (en mogelijk ter discussie komen te staan). Het risico op het laatste is groter naarmate bij de start van een project de kaders (en relatie met de maatschappelijke opgaven) minder helder zijn. Maar het kan ook zijn dat de raad in standpunten (kaderstelling) gaat schuiven door bijvoorbeeld onvoorziën publiek verzet gedurende de uitvoering (plaatsing zendmast Riel) of als de impact van een besluit pas later duidelijk doordringt (zoals effecten subsidiebeleid voor sommige organisaties).



In de brown paper sessies is ook wel naar voren gekomen dat het verschil in dynamiek tussen politiek en projecten ook gewoon een gegeven is waartussen

altijd een zeker spanningsveld zal bestaan. Het omgaan met die politieke (omgevings)dynamiek wordt soms als lastig ervaren vanuit de projectorganisaties. Vanuit de politiek wordt het soms als lastig ervaren dat het veranderen van de kaders voor een project lastiger wordt naarmate het resultaat dichterbij is.

Informatiepositie gemeenteraad

De raad wordt via de jaarrekening en eventueel tussentijdse bestuursrapportages (Burap's) geïnformeerd over de voortgang van het totaal aan projecten en de resultaten daarvan. Over individuele projecten wordt de raad mondeling of via raads(informatie)brieven geïnformeerd. Bij (dreigende) grotere afwijkingen – in elk geval financieel – of onverwachte wendingen in de projectuitvoering, wordt de raad ook tussentijds geïnformeerd. Over moment en wijze van informeren is wel enige discussie. Vooral over wat tijdig, juist en volledig is. Dit wordt door het college en de ambtelijke projectorganisatie soms als een dilemma ervaren: als het college de raad 'per direct' informeert, is de informatie vaak nog niet volledig, zijn andere belanghebbenden nog niet geïnformeerd of is nog onvoldoende duidelijk wat implicaties of mogelijke oplossingen zijn. Als het college wacht tot die duidelijkheid er wel is, ervaart de raad dat als 'te laat informeren'.

De informatie-uitwisseling tussen raad en college/ambtelijke organisatie verloopt formeel (schriftelijk, in commissie), redelijk strikt vraag en antwoord, 'technische informatie'. De (wisselende percepties van de) spelregels wat betreft informatie-uitwisseling tussen raad en ambtelijke organisatie belemmeren een meer informele manier van informatie-uitwisseling. Voor zover het om de reguliere projectuitvoering gaat, hoeft dit overigens niet problematisch te zijn. In de aanloop naar de besluitvorming (in de initiatieffase tot aan/ in de ontwerpfase) en bij 'incidenten' levert de informatie-uitwisseling wel wijvingen op.

Raadsevaluatie

Behoudens bijzondere omstandigheden vindt er geen 'raadevaluatie' van projecten plaats. De focus van de raad lijkt bij de controle vooral te liggen op de 'bedrijfsmatige' (het binnen budget blijven, op tijd gereed zijn) en relationele facetten (zoals voldoende draagvlak bij inwoners) en niet zozeer op de inhoudelijke beoordeling. Voor zover uit de gesprekken is gebleken staat de raad na oplevering van een project ook zelf niet meer actief stil bij de vraag in hoeverre het projectresultaat bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities.

3 Project 1: realisatie De Vonder

3.1 Korte projectomschrijving

In het visiedocument Brede Scholen (2007) heeft de gemeenteraad vastgelegd dat het concept van brede scholen (onderwijs-plus-functie) in de hele gemeente zou worden doorgevoerd. In totaal gaat het om zes scholen. Hiervan zijn er in 2012 vier gerealiseerd. Tot 2016 moeten er nog twee brede scholen worden gerealiseerd: de Kameleon en De Vonder. In 2013 is de bestuursopdracht gegeven voor de start van de realisatie van De Vonder. De realisatie is 'gekweld' door enkele tegenslagen, waarvan de belangrijkste het anders dan voorzien verlopen van de aanbesteding en een bodemverontreiniging met verderstrekkende gevolgen. Oplevering is eind september 2017 voorzien, ruim een jaar later dan aanvankelijk gepland.

3.2 Projectverloop

1. Voorloophase

In het Integraal huisvestigingsplan Onderwijs Goirle 2009-2016 (IHP; vastgesteld in december 2008) is vastgelegd dat de basisschool (uit de jaren '70) en gymzaal in de kern Riel uiterlijk in 2016 vervangen moeten zijn. Dit plan voorziet in het concept van brede scholen in de gehele gemeente. Daarbij is het uitgangspunt een 'brede school' met als centrale voorzieningen het basisonderwijs, kinderopvang (van 0 tot 4 jaar), peuteropvang (van 2-4 jaar) en BSO. Dezelfde ambitie is vastgelegd in het IDOP voor de kern Riel (2009).

2. Initiatieffase

De ambitie van een brede school is vastgelegd in het visiedocument Brede Scholen, vastgesteld door de raad in 2007 en in 2010 (na actualisering) door de raad bekrachtigd en vastgelegd in het collegeakkoord.

3. Definitiefase

Op basis van het IHP werd de vervangende nieuwbouw in 2016 in een brede schoolcontext te bekijken. Het college heeft – in 2009 – aan het schoolbestuur toegezegd de haalbaarheid van een versnelde vervanging te onderzoeken. Het uitgangspunt daarbij was dat Woonstichting Leystromen, evenals bij twee andere brede scholen (Boschkens-Oost en Frankische Driehoek), de rollen van bouwmeester, financier en exploitant op zich zou nemen.

In lijn daarmee wordt ter voorbereiding op de realisatie door Leystromen in juni 2011 een plan van aanpak opgesteld met daarin een schets van de opgave (ambitie, concept capaciteit, randvoorwaarden c.a.), de procesopzet (van initiatiefase t/m realisatiefase), de (project)organisatie en de planning. Daarin zijn ook de financiële kaders voor de realisatie en het beheer van de school benoemd met de rollen van Woningstichting Leystromen. Op dat moment werd uitgegaan van twee gebruikers (huurders): De Vonder (onderwijs) en Kober

Kinderorganisatie (kinder- en peuteropvang en BSO)⁶. Door wijziging in Woningwet aangaande beperking van het ontwikkelen van commercieel vastgoed door Woningcorporaties, haakt Leystromen begin 2012 af als bouwmeester, financier en exploitant.

Het alternatief dat het schoolbestuur de ontwikkeling voor haar rekening neemt valt ook af. Schoolbestuur kan alleen als bouwheer optreden voor de schoolfunctie van de nieuwbouw. Het schoolbestuur mag wettelijk geen investeringen doen en/of risico's nemen voor de kindfuncties. Dit geheel zette de wens van het schoolbestuur tot versnelde vervanging zwaar onder druk. Enige optie die op dat moment resteert, is dat de gemeente de ontwikkeling zelf voor haar rekening neemt. Hierdoor ontstaat een totaal nieuwe situatie, waardoor het gemeentebestuur genoodzaakt is het besluitvormingstraject te herzien en een eigen projectorganisatie in te richten.

In de aanpak voor de realisatie is voorzien in twee mogelijke varianten. In doorlooptijd (start 2011 en oplevering eind 2014) lopen deze gelijk. De voorziene en feitelijke fasering en planning zijn als volgt:



1. Ontwerpfase

De gemeenteraad stelt in juni 2012 een voorbereidingskrediet voor de realisatie van de vervangende nieuwbouw beschikbaar. Daarop zijn er een ambitiedocument, een ruimtelijk-, functioneel- en technisch programma van eisen, een stichtings- en exploitatiekostenraming en een beheer- en exploitatiemodel opgesteld.

In het ambitiedocument uit 2013 (vastgesteld door B en W op 26 februari 2013) is de gewenste functionaliteit van het gebouw uitgebreid ten opzichte van de aanvankelijke plannen uit 2010/2011:

- Basisonderwijs
- Kinder- en peuter opvang
- Buitenschoolse opvang (BSO)
- Gymzaal
- Ouderenbibliotheek (combinatie met mediatheek)
- PC-leerlandschap
- Zaal ten behoeve van groepen van 60-80 personen.

⁶ Er zijn twee vaste betalende huurders aan de wooncorporatie, te weten de gemeente Goirle ten behoeve van de onderwijsfunctie en Kober Kinderorganisatie ten behoeve van de kindfuncties. De Stichting Katholiek Onderwijs Het Groene Lint krijgt de onderwijsfunctie op basis van het bepaalde in de Wet op het primair onderwijs om niet in gebruik van de gemeente.

Het ruimtelijke programma van eisen is binnen de kaders van de functie-eisen uit het ambitiedocument uitgewerkt. Daarbij is qua ruimtegebruik voor de functies onderwijs, gymnastiek, kinder- en peuteropvang en BSO uitgegaan van de wettelijke normering ('geen over-dimensionering')⁷.

5. Voorbereidingsfase

De gemeenteraad heeft in oktober 2013 onder voorwaarden ingestemd met het beschikbaar stellen van een krediet voor de realisatie van De Vonder. De projectopdracht (bestuursopdracht) voor het project is op 18 november 2013 opgesteld⁸.

In oktober 2014 concludeert het college dat was voldaan aan voorwaarden die de gemeenteraad in oktober 2013 had gesteld voor het beschikbaar stellen van een bouwkrediet. Daarop is het definitieve programma van eisen opgesteld en gestart met de voorbereiding van de aanbesteding en het opstellen van een bestek.

In deze fase van het project is een externe projectleider aangetrokken. Iets vooruitlopend op de aanbesteding van De Vonder, liep de aanbesteding van De Kameleon. Die bleek (ver) boven het door de gemeente geraamde budget uit te komen. De gemeente had daarop de intentie om de aanbesteding opnieuw uit te voeren. Een van de aanbestedende partijen is daarop een juridische procedure gestart en door de rechter in oktober 2015 in het gelijk gesteld: de wijzigingen in de nieuwe aanbestedingsprocedure waren te groot om een nieuwe aanbestedingsronde voor hetzelfde project te rechtvaardigen. De aanbesteding van De Vonder is daarop aangehouden. De uiteindelijke gunning en het sluiten van de aannemingsovereenkomsten met de aannemer en de installateur zijn in maart 2016 afgerond.

6. Realisatiefase

Meteen na de start van de bouw duikt een nieuw probleem op: een bodemverontreiniging (voormalige wasserij) blijkt problematischer dan voorzien. Grondonderzoek liet zien dat een diepere fundering nodig was dan normaal. Deze kwam daarmee op een diepte van de – op zichzelf bekende – verontreiniging. Dit heeft geleid tot extra kosten en vertraging in de start van de bouw. Door de vertraging in de bouw zouden ook de kosten voor de tijdelijke huisvesting van de school stijgen en zou de oplevering voor het nieuwe schooljaar (2017-2018) mogelijk ook in het geding komen.

De feitelijke aanvang van de bouw is gestart in het najaar van 2016. Er zijn sindsdien geen noemenswaardige vertragingen e.d. meer opgetreden. De oplevering vindt eind september 2017 plaats. Pogingen om de oplevering van het schoolgebouw nog naar voren te halen, dat wil zeggen voor aanvang van het nieuwe schooljaar, zijn niet gelukt. Onder meer door een verminderd aantal

⁷ Het brede schoolcomplex wordt ruimtelijk gezien 'op de norm' gebouwd en er is géén sprake van over-dimensionering. Door de flexibiliteit van de indeling te benutten c.q. door multifunctioneel gebruik van de ruimten is het gebouw ruimtelijk geschikt om invulling te geven aan de overige gewenste functies.

⁸ Voorafgaand aan het definiëren van de projectopdracht zijn gedurende een periode van ca. 1,5 jaar door de afdeling Ontwikkeling tal van voorbereidingswerkzaamheden verricht, mede in combinatie met de voorbereiding van de vervangende nieuwbouw van basisschool Kameleon.

werkbare dagen door weersomstandigheden. Dit is wel het geval voor de nieuwe gymzaal. Deze voorziening kan direct bij de aanvang van het schooljaar 2017/2018 in gebruik worden genomen.

7. Nazorg en beheer

Deze fase treedt in na oplevering van De Vonder, naar verwachting najaar 2017.

3.3 Projectresultaten en effecten

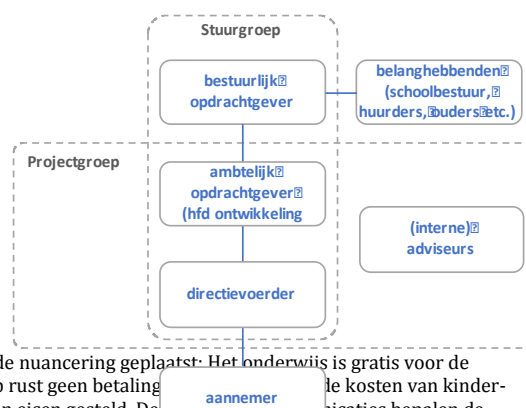
Beoogde resultaten	Behaalde resultaten
Er is een nieuwe brede school gerealiseerd met faciliteiten voor basisonderwijs, peuter- en kinderopvang en BSO.	Verwacht najaar 2017
KBS De Vonder voorziet in een onderwijsbehoefte van maximaal 11 groepen een multifunctionele gemeenschapsruimte, ruimten voor diverse kindfuncties en een nieuwe gymzaal (totaal ca. 2500 m2).	De exploitatie van de school (De Vonder), de kindfuncties (Kober Groep en Koningsbeer) en de gymzaal (gemeente) is financieel voldoende geborgd. Multifunctioneel gebruik van ruimten door andere dan genoemde partijen levert extra inkomsten t.b.v. de exploitatie op.

Beoogde effecten	Gerealiseerde effecten
Kinderen in de leeftijd tot 12/13 jaar krijgen kwalitatief goed onderwijs en opvang	Pas te bepalen na 2017
De leefbaarheid kern Riel wordt versterkt	Pas te bepalen na 2017
Het klimaat van respect, veiligheid en geborgenheid wordt gestimuleerd	Pas te bepalen na 2017
Kinderen worden uitgedaagd om talenten en mogelijkheden optimaal te ontplooiën	Pas te bepalen na 2017
Ouders kunnen kinderen gerust achterlaten	Pas te bepalen na 2017
De kosten voor onderwijs en kinderopvang (peuterspeelzaal) zijn gedaald ⁹	Pas te bepalen na 2017

3.4 Projectorganisatie

De projectorganisatie heeft in de loop der tijd verschillende vormen gehad.

Aanvankelijk was het voornemen dat Woningcorporatie Leystromen als ontwikkelaar en daarmee opdrachtgever en projectleider (directievoerder) zou optreden. De gemeente zou daarbij kaderstellend zijn vanuit RO



⁹ Vanuit de ambtelijke organisatie wordt bij deze ambitie een volgende nuancering geplaatst: Het onderwijs is gratis voor de kinderen. Schoolbesturen vragen wel een ouderbijdrage, maar hierop rust geen betaling. De kosten van kinderopvang en BSO zijn 'aan de voorkant' door de gemeente géén eisen gesteld. De prijs, de markt bepaalt de interesse voor de instelling. Voor de gemeente zijn de kapitaalkosten van de nieuwe voorziening veel hoger dan de (toenmalige) activa van de oudbouw van de school en de gymzaal. Uiteraard is hiermee rekening gehouden. De investeringskosten voor de kindfuncties worden gedekt door de huurinkomsten. Met de kinderopvangorganisaties Kober Groep en Koningsbeer zijn hiertoe huurovereenkomsten afgesloten.

(bestemmingsplan) en het onderwijs- en huisvestingsbeleid. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de verstrekking van de vereiste vergunningen. KBS De Vonder en Kober Kindercentra zouden op dat moment respectievelijk gebruiker en huurder zijn van het op te leveren pand.

Door de gewijzigde omstandigheden is de gemeente uiteindelijk als bouwheer en opdrachtgever opgetreden en heeft de projectleiding en de directievoering voor haar rekening genomen. De interne projectleider is in de voorbereiding vanaf de fase van aanbesteding en gunning vervangen door een extern projectleider.

3.5 Informatie en communicatie

In de aanpak is voorzien in het elk kwartaal opstellen van een voortgangsrapportage waarin resultaten worden vergeleken met de planning. Deze moeten worden besproken in een algemeen overleg van betrokken partijen. Elke fase moet worden afgesloten met een fasedocument waarin het resultaat wordt vergeleken met de ambities, programma van eisen en plan van aanpak. De betrokken partijen moeten in onderling overleg bepalen wat, hoe en wanneer er naar derden wordt gecommuniceerd over het project.

3.6 Financieel- juridische verankering

De gemeenteraad heeft in oktober 2013 ingestemd met het beschikbaar stellen van een krediet voor de realisatie van KBS De Vonder.

3.7 Reflectie vanuit de brown paper sessie op de rol van de raad

De inschatting vooraf was dat de realisatie van De Vonder tot weinig politieke commotie zou leiden. Door een aantal verstoringen is dat toch gebeurd. De belangrijkste zijn vooral de dynamiek in de initiatieffase waarin door wijziging van wetgeving de gemeente zelf de rol van bouwheer op zich moest nemen, de aanbesteding en de bodemverontreiniging.

De dynamiek rond de bodemverontreiniging wordt als exemplarisch gezien. Vanuit de raad wordt de vraag opgeworpen of hij wel tijdig is geïnformeerd. Er heeft geen detailreconstructie plaatsgevonden. Het beeld is wel dat het tijdsverloop tussen moment van constatering dat er een groter probleem was dan verwacht en het informeren van de raad daarover een kwestie van 1-2 weken was. De 'vertraging' zat vooral in de vraag: wanneer kan de raad ook voldoende worden geïnformeerd? Is er voldoende zekerheid over de inzichten? Zijn de consequenties al voldoende zichtbaar? Is al duidelijk welke maatregelen (kunnen) worden getroffen? Te vroeg informeren leidt tot onvolledige en mogelijk onjuiste informatieverstrekking. Bovendien zit de gemeente niet alleen als bestuur (publieke partij) maar ook als ontwikkelaar (private partij) in het traject. In die laatste rol heeft zij ook te maken met bijvoorbeeld het schoolbestuur waarmee afspraken zijn over de oplevering en tijdelijke huisvesting. De perceptie dat het college de raad mogelijk (te) laat heeft geïnformeerd kan ook zijn ontstaan (verstoord) door parallelle kanalen waarbij persoonlijke contacten van raadsleden tot voorinformatie kon leiden.

De informatie-uitwisseling over De Vonder tussen college/ambtelijke organisatie enerzijds en gemeenteraad anderzijds oogt over het geheel van beide zijden redelijk formalistisch. Zij het dat op individueel niveau 'voorinformatie' wordt afgetapt uit persoonlijke contacten. Twee voorbeelden:

- Vanuit de raadsleden wordt aangegeven dat vragen vanuit de raad erg 'smal' worden beantwoord, dus niet meer dan strikt genomen dan wordt gevraagd. Het college i.c. de ambtelijke organisatie 'leest' de context van de vraag niet. Omgekeerd wordt vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven dat de raad regelmatig eerst een 'technische vraag' stelt, wacht op het antwoord en dan pas de eigenlijke vraag stelt waar het (politiek gezien) om draait. Er lijkt in het formele vraag-antwoordproces weinig aandacht voor actieve vraagverduidelijking.
- De lijn is dat de raad niet automatisch wordt geïnformeerd over wat het ambtelijke advies aan het college is. Als de raad ernaar vraagt, is deze informatie beschikbaar. Is de raad wel voldoende proactief in het zelf – vanuit de gestelde kaders – aangeven welke informatie de raad op welk moment wil hebben? Dat geldt zowel voor het geïnformeerd worden over de reguliere projectvoortgang als voor 'crisissituaties' in projecten.

3.8 Lessen

Uit de casus De Vonder kunnen de volgende lessen worden geleerd:

1. Het politieke proces heeft een andere dynamiek dan een project, in elk geval de realisatie van huisvesting. Dit is niet te vermijden. Het politieke proces kan niet worden gevangen in een projectstructuur en de realisatie van een project kan niet (eindeloos) meebewegen met de politieke dynamiek. Daarbij is ook een belangrijke notitie dat het college bij een project zoals De Vonder 'gevangen' kan zijn in een complexe dynamiek waarin de gemeente als ontwikkelaar ook gebonden is aan juridische en financiële afspraken met derden.
2. Er is een verschil in dynamiek en gebruik van informatie over een project dat min of meer conform projectplan wordt uitgevoerd en incidenten die zich aandienen. Of deze nu te maken hebben met interne oorzaken ('inschattingsfouten') of externe oorzaken ('veranderde omstandigheden'). Op het moment dat zich een incident aandient, is de informatiebehoefte zowel binnen de projectorganisatie als in de gemeenteraad groot. Het gebruik is echter van een geheel andere orde. Vanuit de projectorganisatie gaat de informatiebehoefte vooral uit naar de vraag hoe het project op de rails te houden en het beoogde resultaat neer te kunnen zetten. Vanuit de gemeenteraad heeft de informatiebehoefte al snel een lading van 'verantwoording' verlangen. Dat is ook de rol van de raad. Beide informatiebehoeftes kunnen echter conflicteren met elkaar. Bijvoorbeeld op het moment dat er sprake is van een juridische verwikkeling (zoals bij een aanbesteding) of als maatschappelijke onrust kan ontstaan.

3. De vraag is of de raadsinformatievoorziening bij incidenten in protocollen kan worden gevangen en de – hedendaagse – dynamiek rond grote projecten niet om een ander informatiearrangement vragen. Enkele gedachten die zijn geopperd:
- Meer ruimte voor direct en informeel contact tussen raadsleden en ambtelijke organisatie, maar dan wel ontdaan van zijn politieke lading.
 - Het opstellen van een ‘informatie-etiquette’ tussen raad en college/ambtelijke organisatie over de informele en meer open informatie-uitwisseling.
 - Bij de start van een project als raad duidelijk benoemen waarover hij op welk moment geïnformeerd wil worden.
 - Het organiseren van tussentijdse informele briefings en een debriefing aan het eind van een project. Bij het laatste ook om te evalueren of het resultaat dat is neergezet bijdraagt aan de ambities die ermee moeten worden waargemaakt (en welke nazorg eventueel nodig is).

4 Project 2: Locatieonderzoek 't loket

4.1 Korte projectomschrijving

In het bestuursakkoord 2014-2018 staat dat het college met betrokken partijen in het Cultureel Centrum Jan van Besouw (hierna CC), zoals de bibliotheek en Factorium, in overleg dient te treden over de toekomstige invulling. Daarbij wordt ook bekeken in hoeverre het CC meer toekomstbestendig gemaakt kan worden, bijvoorbeeld door de functies die nu in het zorgcentrum geconcentreerd zijn naar het CC te verplaatsen. De financiering hiervan moet echter wel aantoonbaar haalbaar zijn.

Tegelijkertijd is het huisvestingsvraagstuk van 't Loket zelf weer gaan spelen. De nieuwe taken in het Sociaal Domein ten behoeve van de WMO, de Jeugdwet en de Participatiewet hebben veroorzaakt dat er meer medewerkers zijn toegevoegd aan 't Loket. Het Zorgcentrum is van oudsher de plek waar 't Loket is gehuisvest. Bezoekers van 't Loket kunnen niet meer in aparte spreekkamers ontvangen worden omdat deze ruimtes zijn opgeofferd ten behoeve van werkkamers. Dit leidt tot privacy-problemen en potentieel onveilige werksituaties. De huisvestingsproblematiek is dermate urgent dat nu tussentijds maatregelen moeten worden getroffen.

Het project is erop gericht tot een locatiekeuze te komen voor een lange termijn huisvesting van 't Loket. De gezamenlijke huisvesting van de vijf ketenpartners die in het Zorgcentrum een belangrijk uitgangspunt is. Daarbij moet een afweging worden gemaakt tussen combineerbaarheid van functies, kosten, ruimtebehoefte (m²) en acceptatie voor inwoners (toegankelijkheid en laagdrempeligheid).

4.2 Projectverloop

1. Voorlooffase

In 2009 heeft de raad bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2010 een motie aangenomen waarin zij het college opdracht geeft te onderzoeken in hoeverre de activiteiten die op dit moment plaatsvinden in het Zorgcentrum aan de Thomas van Diessenstraat 4 te Goirle ondergebracht kunnen worden in het C.C. Jan van Besouw. Dit om efficiënter met gemeentelijke ruimten om te gaan en het exploitatietekort van het C.C. Jan van Besouw, op termijn, positief te beïnvloeden.

2. Initiatieffase

Naar aanleiding daarvan is een ambtelijke notitie uitgewerkt met een eerste verkenning.

3. Definitiefase

Deze is in 2013 verder uitgewerkt met ondersteuning van een architect. Rond de uitwerking van het plan kwam echter ook de transitie in het sociaal domein (Wmo, jeugdzorg en Participatiewet) in beeld. Daarop is besloten de

(her)huisvesting van de zorgtaken vooralsnog ‘on hold’ te zetten: eerst moet duidelijk worden wat de implicaties zijn van de decentralisaties.



In het collegeprogramma 2014-2018 is vastgelegd dat uiterlijk in 2016 een voorstel aan de raad dient te worden gepresenteerd over het al dan niet verplaatsen van de functies van het Zorgcentrum naar het CC.

Rond 2014/2015 werd echter duidelijk dat de bestaande locatie (zorgcentrum) te krap is om alle (nieuwe) zorgfuncties duurzaam te huisvesten. Als tijdelijke oplossing werd het naburige pand van de voormalige peuterspeelzaal (De Marmot) bij de huisvesting gevoegd. In het kader van de besluitvorming over de tijdelijke huisvesting is in 2015 een amendement aanvaard, om bij de lange termijnoplossing voor 't Loket alle mogelijke locaties te onderzoeken, met inbegrip van het CC, en de gemeenteraad een lange termijnoplossing voor te leggen.

In een sideletter die aan het bestuursakkoord 2014-2018 is toegevoegd, is bovendien vastgesteld dat de toekomstbestendigheid van het CC verbeterd moet worden, maar dat het nog maar de vraag is of het verplaatsen van de functies die nu in 't Loket zijn geconcentreerd, daartoe een bijdrage levert. Bij het vaststellen van het amendement is de term 'alle locaties' nader begrensd door alle locaties in het centrum.

4. Voorlopig ontwerp

In 2016 is een locatieonderzoek uitgevoerd waarbij alle mogelijke locaties in het centrum zijn onderzocht.

Het besluit tot het vooronderzoek is genomen in maart 2016 (MT en college), in de commissie ruimte besproken en april behandeld in de raad. Het onderzoek zelf is uitgevoerd in de periode april-september 2016. B en W hebben op basis daarvan op 11 oktober 2016 de afwegingsnotitie en het raadsvoorstel vastgesteld. De raad heeft daarmee op 13 december 2016 ingestemd.

Het locatieonderzoek 1^e fase is een ‘mean & lean’ analyse op basis van bestaande documenten en gesprekken. Aan de hand daarvan is een inschatting gemaakt van de sterke en minder sterke kanten van 14 locaties¹⁰ aan de hand van vijf uitsluitende criteria: beschikbare ruimte, draagvlak partners, beschikbaarheid (binnen 3 jaar), bredere meerwaarde en kosten. Uit het onderzoek komt huisvesting in het CC Jan van Besouw als voorkeursscenario naar voren. Op initiatief van het college wordt hieraan een tweede, ook in het onderzoek als potentieel goede locatie genoemde, optie toegevoegd: renovatie van de bestaande bouw van het Zorgcentrum. Vanuit de raad waren er vooral vragen

¹⁰ Daaronder twee opties wat betreft de bestaande locatie: uitgaan van bestaande bouw of realiseren nieuwbouw.

over de combineerbaarheid van functies van het CC en het zorgcentrum en het effect dat dat mogelijk heeft op de drempel voor de toegang tot de zorg.

Bij de uitvoering van fase 1 van het onderzoek is door de ambtelijke organisatie expliciet gebruik gemaakt van de handleiding projectmatig werken. Vooral om – in samenspraak met de raad – goed af te bakenen wat wel en wat niet werd onderzocht, wat daarbij de diepgang zou zijn en hoe begrippen precies bedoeld werden. Dit vanuit de waarneming dat het dossier behoorlijk politiek gevoelig is, de raad verschillende opvattingen heeft/verschillende accenten legt (bijvoorbeeld: wat moet primair worden opgelost: huisvesting zorgloket of exploitatieprobleem CC?). Bovendien wenste de raad een snel uitgevoerd onderzoek. Ook dat vroeg om duidelijke keuzes maken en het goed managen van verwachtingen.

5. Definitief ontwerp

Op basis van de interventie van het college heeft de raad in 2016 ermee ingestemd om twee scenario's verder uit te werken: de bestaande bouw en het CC Jan van Besouw. De uitwerking in fase 2 gebeurt op basis van een scrum-methodiek waarbij de verschillende onderdelen van het neer te zetten resultaat – in dit geval onderbouwing locatiekeuze en inrichtingsvoorstel huisvesting – in 'mini-projecten' worden gerealiseerd. De focus van fase 2 ligt daarbij nadrukkelijk op het vinden van een duurzame oplossing van de huisvestingsproblematiek van het zorgloket en niet op bijvoorbeeld het oplossen van het exploitatieprobleem van het CC. Fase 2 loopt nog op het moment van het rekenkameronderzoek en wordt naar verwachting eind 2018 afgerond.

6. Voorbereidingsfase

Deze fase moet nog intreden.

7. Realisatiefase

Deze fase moet nog intreden.

8. Evaluatie en nazorg

Deze fase moet nog intreden.

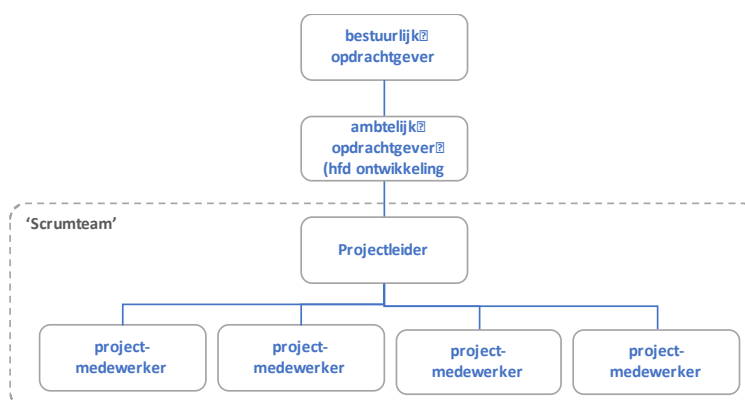
4.3 Projectresultaten en effecten

Beoogde resultaten	Behaalde resultaten
Stap 1 is een collegevoorstel en raadsinformatie ten behoeve van het vaststellen van de projectopdracht. Met deze voorstellen wordt college gevraagd akkoord te gaan met de voorgestelde aanpak en de daarbij behorende uitgangspunten en wordt de raad geïnformeerd over de werkwijze waarop het college de opdracht van de raad heeft geïnterpreteerd.	Vastgestelde projectopdracht waarbij de raad nadrukkelijk geïnformeerd is over de afbakening en randvoorwaarden van de opdracht. (Wat wordt wél, en wat wordt niet onderzocht).
Stap 2 zijn twee documenten. Het eerste is de afwegingsnotitie met financiële onderbouwing op basis waarvan het college kan besluiten over de locatie voor de lange termijn huisvestingsoplossing van 't Loket. Het tweede resultaat is een B&W nota met bijbehorend raadsvoorstel ten behoeve van de afwegingsnotitie.	Beide documenten zijn in december 2016 aangeleverd. De raad heeft op 31 januari 2017 besloten om een tweede nader uit te werken locatie toe te voegen, namelijk het geschikt maken van de huidige locatie.
Fase 2: nadere uitwerking van de twee voorgestelde opties. Deze uitwerking moet leiden tot een uiteindelijke keuze, vastgelegd in een besluit, voor een locatie.	Verwacht eind 2018

Beoogde effecten	Gerealiseerde effecten
Duurzame oplossing huisvesting zorgloket	
De gebruikers fysiek en sociaal geen drempel ervaren om gebruik te maken van de zorgfuncties.	Verwacht eind 2018
Er huisvesting is die de vanuit welzijn beoogde afstemming faciliteert en daarmee de kans vergroot op een goede kwaliteit van dienstverlening.	Verwacht eind 2018
Er een lange termijn oplossing is voor de welzijnsfuncties die in het huidige zorgcentrum zijn gehuisvest en hiermee een antwoord geven op deze vraag van de gemeenteraad.	Verwacht eind 2018
Er alleen gebouwen overblijven die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de kerntaken. De gemeente is geen vastgoedexploitant.	Verwacht eind 2018
De raad kan een gewogen beslissing nemen over de huisvesting waarbij ze ook de financiële gevolgen in beeld heeft.	Verwacht eind 2018

4.4 Projectorganisatie

De rol van eigenaar (opdrachtgever) en projectleider wordt vervuld door de afdeling Ontwikkeling van de gemeente Goirle. Het projectteam ('scrumteam') wordt verder gevormd door medewerkers van de afdelingen Realisatie & Beheer, Ondersteuning, Financiën en Communicatie en Maatschappelijke dienstverlening van 't Loket.



4.5 Informatie en communicatie

Tijdens het locatieonderzoek heeft geen communicatie naar/met derden plaatsgevonden¹¹. Draagvlak bij de gemeenteraad voor de opdracht en het uiteindelijke resultaat is van groot belang. Het betreft toch een complex project, rondom verschillende thema's en invalshoeken. Doel van de opdracht is ervoor te zorgen dat de gemeenteraad een gewogen en concreet besluit kan nemen over de huisvesting van het zorgcentrum. De gemeenteraad wordt daarom op verschillende momenten gedurende het proces geconsulteerd en/of geïnformeerd. Bij het nader definiëren en inkaderen van de opdracht en de ambities, gedurende het proces en als (deel)resultaten bekend zijn. Het streven is om regelmatig, 1 keer per 1 à 2 maanden, actief informatie te verzorgen.

4.6 Financieel- juridische verankering

Het schrijven van de afwegingsnotitie en bijbehorende B&W nota is werk dat binnen de reguliere uren kan worden opgevangen. In de afdelingsplannen 2016 is hiervoor tijd gereserveerd.

De verwachting is dat het locatieonderzoek voornamelijk met interne capaciteit kan worden uitgevoerd. Voor een zo realistisch mogelijke inschatting van kosten zullen externe kostendeskundigen betrokken moeten worden. Voor de inhuur van externe deskundigen is in de begroting echter nog geen budget beschikbaar. Er is aan het college aanvullend budget gevraagd van € 10.000. Hiervan is geen gebruik gemaakt omdat de uitvoering geheel met eigen capaciteit heeft plaatsgevonden. Voor fase 2, het nader uitwerken van twee locaties, is door de gemeenteraad bij haar besluit van 31 januari 2017 een aanvullend budget van € 50.000,- ter beschikking gesteld.

4.7 Reflectie vanuit de brown paper sessie op rol gemeenteraad

Gedurende een langere periode (voorloophase 2008/2009, eerste uitwerking in 2013) speelt er een vraagstuk rondom de huisvesting van 't Loket. Tegelijkertijd speelt voor het CC Jan van Besouw een exploitatievraagstuk en vanaf 2013 zijn ook de decentralisaties in het sociaal domein van invloed. Hierdoor is er sprake

¹¹ Bij de uitvoering van het vervolgonderzoek naar de twee varianten worden de zorgpartners en partijen in het CC nadrukkelijk wel betrokken.

van een complex proces met wijzigende omstandigheden. Daarnaast is er sprake van een stapeling van wensen en eisen vanuit verschillende geledingen en invalshoeken. Met deze kennis is bij de opdrachtformulering bewust gekozen voor een duidelijke afbakening van de opdracht: onderzocht wordt de (potentiële) huisvesting van 't Loket, het exploitatievraagstuk van het CC valt niet onder deze opdracht. Om iedereen hiervan bewust te maken is gekozen voor de scrum-aanpak waarbij steeds gecheckt wordt of begrippen, intenties, doelen etc. wel op één lijn zitten. Hiermee is er vanuit de ambtelijke organisatie veel aandacht voor politiek draagvlak. Dit kan wel een dunne lijn zijn: op welk moment ben je de politiek in een bepaalde richting aan het beïnvloeden?

Er zit spanningsveld tussen resultaatgericht projectproces (van grof naar fijn, steeds concreter) en dynamisch politiek proces (ook al is er concrete uitwerking, dan nog kunnen 'fundamentele' vragen worden opgeworpen en zaken ter discussie worden gesteld)

In deze casus speelt een belangrijke historische component (CC Jan van Besouw) het is belangrijk niet te blijven hangen in de historie. Er zijn beslissingen genomen die achteraf misschien niet altijd even gelukkig waren. Maar destijds zijn deze genomen met de kennis en inzichten van toen. Vooral met het oog op politieke belangen kan dit ook een strategische keuze zijn, met de verkiezingen in het vooruitzicht ontstaat de vrees dat een aantal zaken weer "on hold" gezet zullen worden.

4.8 Lessen

1. Zijn scrum-technieken mogelijk ook toepasbaar voor besluitvormingsprocessen raad?
2. Duidelijker onderscheid maken tussen fasen beeldvorming en fase besluitvorming.
3. Hoe kan informatie-uitwisseling elegant georganiseerd worden? Niet alleen via formele circuits met een formele agenda. Maar ook hoe om te gaan met dilemma van ambtenaar (dubbele loyaliteit). Behoefte aan persoonlijk uitleg. Niet alleen nota's maar ook dialoog. Hoe zijn sociale media in te zetten? Zit de raad ook niet zelf teveel in haar routines vast?
4. Raadwerk is woekeren met de tijd, maar wordt de tijd wel aan de juiste dingen besteed? Les uit scrum: als je teveel tegelijk doet wordt je improductief. Dus; focus en prioritering bij raad en raadsleden is een belangrijk aandachtspunt.
5. In hoeverre is de raad voldoende proactief in het stellen van vragen? In hoeverre heeft de raad zelf een beeld van wat ze eigenlijk wil weten (of zou moeten willen weten?). Raad vanuit maatschappelijke waardevorming naar projectresultaat kijken.

6. Wordt er aan het einde van een project nog wel gekeken naar de vraag wat de bijdrage van de projectresultaten zijn aan het realiseren van de achterliggende ambities van het project? Expliciet bij start en einde project naar kijken.
7. Onverwachte reacties van inwoners zijn altijd lastig, zeker politiek gezien. De neiging kan zijn om daarmee mee te bewegen. Op zich kan dat, maar ook notie dat het niet gaat om bijvoorbeeld de raad (of raadsfracties) tegen het bestuur, maar dat het gaat om de gemeente als geheel is van belang.

5 Project 3: (implementatie) Grondstoffenbeleidsplan

5.1 Korte projectomschrijving

Vrijwel alle afvalstoffen die vrijkomen in een huishouden, maar ook bij de gemeente zelf en bij bedrijven, zijn geschikt als secundaire grondstoffen en hebben economische waarde. Het totale afvalbeleid kan een wezenlijke bijdrage leveren aan het beperken van het gebruik van primaire grondstoffen en de ontwikkeling van een duurzame samenleving. In de periode 2013-2016 is gewerkt aan het opstellen van een grondstoffenbeleids- en uitvoeringsplan. In 2017 is gestart met de (eerste fase) implementatie. Centrale doelstelling van het Grondstoffenbeleidsplan 2014-2021 was een reductie van de hoeveelheid aangeboden afval van 222kg per inwoner naar 60kg per inwoner in 2021.

5.2 Projectverloop

0. voorlooffase

De implementatie van het grondstoffenbeleid heeft in zekere zin een lange aanloop/voorgeschiedenis. Vanaf circa 2002 speelt in de raad de discussie over hoe om te gaan met het afval in Goirle. Waaronder discussies over de invoering van differentiatie van tarieven (diftar) bij de afvalinzameling in 2010. Tot concrete besluitvorming kwam het echter niet. Factoren die daarbij mogelijk een rol speelden zijn: andere meer dominante kwesties, ontbreken van 'sense of urgency' of 'moeten', het ontbreken van voldoende kritieke massa in de organisatie en bestuurlijk doorzettingsvermogen (geen prioriteit college).



1. Initiatieffase

In 2010 heeft het college – mede door bijvoorbeeld verplichte gescheiden inzameling kunststof verpakkingen in 2010 – besloten om een afvalstoffen (grondstoffen)beleidsplan op te stellen.

2. Definitiefase

Hieraan is in 2013 daadwerkelijk invulling gegeven door inhuur van een extern bureau (Milieu en Werk) en het betrekken van ambtelijke capaciteit van het (voormalige) samenwerkingsverband Midden-Brabant (SMB). De fasering van dit traject is niet meer te reconstrueren.

De centrale ambitie van het grondstoffenbeleidsplan was (en is) een reductie van de hoeveelheid restafval van 222 kg per inwoner per jaar in 2014 naar 60 kg per inwoner per jaar in 2021. Het plan is op dat moment niet verder bestuurlijk

behandeld. Belangrijke reden was de aanstaande verkiezingen waardoor college en raad geen ingrijpende besluiten meer wilden nemen.

In het coalitieakkoord uit 2014 is verduurzaming, met ook aandacht voor afval, als belangrijk speerpunt van beleid vastgelegd. Binnen die context is het reeds opgestelde conceptplan op 16 juni 2014 in een thema-avond ter informatie aan de raad gepresenteerd. Het beleidsplan is niet door de raad vastgesteld. De verdere afronding van het plan is op dat moment uitgebleven na het vertrek van de (tijdelijk) aangestelde beleidsmedewerker. Na de verkiezingen van 2014 heeft afvalpreventie meer prioriteit gekregen en heeft de gemeente formatieruimte gecreëerd voor het aanstellen van een eigen beleidsmedewerker milieu en duurzaamheid. Deze medewerker is in 2015 in dienst getreden. Het conceptbeleidsplan uit 2013 bleek inmiddels op onderdelen verouderd. Onder meer door bewegingen in de afvalmarkt en veranderde wetgeving. Ook vanuit de gemeenteraad was er veel druk om nog eens kritisch naar het conceptplan te kijken. Vooral wat de wijze (en frequentie) van inzamelen betreft, dat wil zeggen, veel meer inzetten op haal- dan op brengsystemen.

Dit heeft geleid tot een herijking van het beleidsplan, niet wat betreft de centrale (preventie)doelstelling maar wel wat betreft de te volgen (inzamel)strategie om dit doel te bereiken. Het bijgestelde beleidsplan is op 15 december 2015 door de raad vastgesteld.

3. Ontwerpfase (voorlopig)

Op basis van het beleidsplan is in 2016 een uitvoeringsplan opgesteld. Dit uitvoeringsplan onderscheidt globaal 3 fasen:

- 2016 – voorbereiding
- 2017 – testen (pilots) en definitieve keuzes inzamelstrategie
- 2018 – integrale invoering inzamelstrategie

Bij de fasering spelen ook het kunnen beëindigen van bestaande contracten een rol. Het uitvoeringsplan is in december 2016 door het college van B en W vastgesteld (en niet door de raad). De bestuursopdracht voor de start van de implementatie is verstrekt op 30 augustus 2016.

4. Voorbereidingsfase

De voorbereiding heeft eind 2016/1^e helft 2017 plaatsgevonden. De pilots zijn medio 2017 gestart. Deze hebben vooral tot doel om te bepalen welke inzamelmethode het meest passend is. Qua acceptatie (en daarmee respons en effectiviteit van de inzamelingsstrategie) van de inwoners enerzijds en de kosten van de inzameling (methode, frequentie) anderzijds.

5. Ontwerpfase (definitief)

Op basis van de pilots moet een definitief besluit worden genomen over de keuze van het inzamelsysteem en daarbij geldende randvoorwaarden. De verwachting is dat als dit besluit niet meer uiterlijk november 2017 kan worden genomen, dit over de verkiezingen van maart 2018 zal worden getild.

6. Realisatiefase

Start hiervan is – afhankelijk van moment definitieve besluitvorming over inzamelsysteem – voorzien in 2018 en mogelijk zelfs 2019.

7. Evaluatie en nazorg

Voorzien in 2020/2021.

5.3 Projectresultaten en effecten

Beoogde resultaten	Behaalde resultaten
<i>Planfase</i>	
In 2013 vastgesteld grondstoffenbeleidsplan en implementatieplan	In 2016 vastgesteld grondstoffenbeleidsplan en implementatieplan
<i>Implementatiefase</i>	
Vorbereidingen implementatie in 2016 afgerond	Vorbereidingen 2 ^e kwartaal 2017 afgerond
Inzicht in best passende inzamelstrategie	Criteria waaraan best passende strategie wordt afgemeten bepaald en pilots om strategieën te testen gestart
Besluit genomen over inzamelstrategie en reservering bijbehorende middelen	Besluit niet eerder dan of eind 2017 of na de verkiezingen 2018
Gewenste inzamelstrategie per 1.1.2018 ingevoerd en geaccepteerd	Naar verwachting niet eerder dan tweede helft 2018

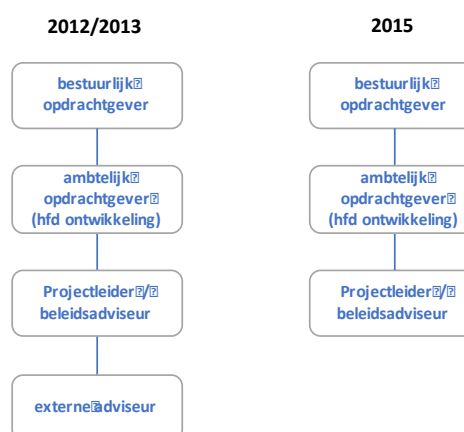
Beoogde effecten	Gerealiseerde effecten
Terugdringen van de hoeveelheid huishoudelijk restafval van 222 kilogram per inwoner per jaar (referentie 2014) naar 60 kilogram in 2021.	Zal naar verwachting pas in / na 2019 zicht op ontstaan of doelstelling integraal gehaald kan worden. Wel deelresultaten door verplichte gescheiden inzameling van plastics.
Burger bewust maken dat afval een keuze is	Voorlichting loopt.
Grondstoffen opnieuw inzetten als secundaire grondstof	Geen zicht op in kader van onderzoek

5.4 Projectorganisatie

Fase beleidsvorming

De projectorganisatie rond het opstellen van de eerste versie van het Grondstoffenbeleidsplan bestond uit een gemeentelijk projectleider (gedetacheerd vanuit het SMB) en externe opdrachtnemer. Nadere details zijn de onderzoekers niet bekend.

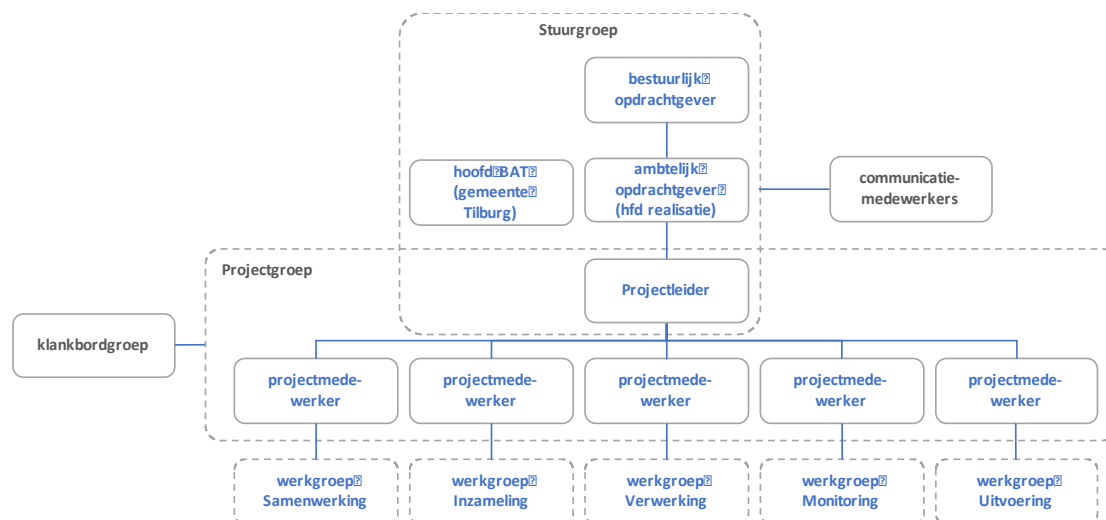
Bij het opstellen van de tweede versie van het beleidsplan bestond de projectorganisatie in de kern uit een bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk



opdrachtgever (hoofd Realisatie en beheer) en een projectleider/beleidsmedewerker (aangesteld in 2015; afdeling Ontwikkeling). In fase 1 van het opstellen van het plan (rond 2013) bestond de projectorganisatie daarnaast ook nog uit een externe adviseur.

Fase implementatie

Met verschuiving van het traject van beleidsvorming naar uitvoering, is in de ambtelijke organisatie het projectleiderschap verschoven van Ontwikkeling naar Realisatie en beheer. Zowel qua ambtelijk opdrachtgeverschap als qua projectleiding.



De projectorganisatie voor de implementatie van het grondstoffenbeleidsplan bestaat uit medewerkers van de gemeente Goirle en de afdeling BAT¹² van de gemeente Tilburg. De bestuurlijk opdrachtgever (wethouder) projectleider en de ambtelijk opdrachtgever (Afdelingshoofd Realisatie en Beheer) en het hoofd van de afdeling BAT van de gemeente Tilburg vormen de stuurgroep. Hieronder functioneert een projectgroep uit diverse medewerkers die verantwoordelijk zijn voor werkgroepen rond verschillende facetten van de implementatie. De projectgroep krijgt reflectie van een klankbordgroep (bestaande uit de projectleider, een communicatiemedewerker en circa 10 burgers) en wordt ondersteund door twee communicatiemedewerkers (van BAT en de gemeente).

5.5 Informatie en communicatie

De externe communicatie is gericht op het uitzetten van 140 liter restafvalcontainers met chip, het 'ombouwen' van de oude restafvalcontainer naar een PMD-container (sticker), de pilots die worden opgestart en de verbetermogelijkheden ten aanzien van scheiden van afval, bij de hoogbouw. Dit is vooral op bewoners gericht.

In het uitvoeringsplan is opgenomen dat het college en de raad worden geïnformeerd over de wijzigingen die gaan plaatsvinden en de resultaten van deze wijzigingen.

¹² BAT = Brabants Afval Team

5.6 *Financieel- juridische verankering*

Voor het opstellen van het grondstoffenbeleidsplan eerste fase (2013) zijn middelen vrijgemaakt voor de inhuur van een externe adviseur. De onderzoekers hebben niet kunnen achterhalen in hoeverre de uitvoering binnen budget heeft plaatsgevonden. De herijking van het grondstoffenbeleidsplan heeft plaatsgevonden door middel van eigen uren.

Voor de implementatie als geheel is tijdelijk een medewerker aangetrokken en zijn middelen vrijgemaakt. Wat betreft de implementatiekosten die voortvloeien uit de samenwerking met de afdeling BAT inzake de pilots, vindt declaratie op basis van gemaakte uren en werkelijke kosten plaats.

5.7 *Reflectie vanuit de brown paper sessie op de rol van de raad*

Het opstellen en implementeren van het grondstoffenbeleid is geen lineair proces geweest. Hoewel de politieke discussie over afval al sinds circa 2002 met wisselende intensiteit werd gevoerd en op de politieke agenda stond, is het pas in 2010 voor het eerst tot min of meer richtinggevende besluitvorming gekomen. Concretisering in de vorm van een vast te stellen beleidskader vond pas in 2013/2014 plaats. Doorslaggevend daarbij was, zo lijkt het in elk geval, het coalitieakkoord met aandacht voor duurzaamheid als speerpunt. Dat het onderwerp zo lang heeft kunnen blijven liggen, heeft waarschijnlijk verschillende oorzaken: het toch ontbreken van een sense of urgency i.c. andere kwesties die meer maatschappelijke (en dus) politieke en bestuurlijke aandacht kregen, een (politiek) niet geheel gedeeld beeld van nut- en noodzaak, het – in elk geval tot 2010 – ontbreken van wettelijke prikkels om gemeentelijke ambities vast te leggen en het ontbreken van voldoende kritieke massa in de organisatie.

Het benoemen van duurzaamheid (afval) als speerpunt, het aanstellen van een eigen medewerker duurzaamheid/afval, het 'revitaliseren' van het conceptbeleidsplan uit 2013/2014 en enkele externe factoren (waaronder 'kwestie' Attero) hebben bijgedragen aan een meer gestructureerd debat in de raad in 2016. De raad heeft daarbij ook nadrukkelijk positie gekozen en haar kaderstellende rol gepakt door aandacht te vragen voor de wijze van inzameling (waar mogelijk haal- in plaats van brengsysteem) en de frequentie van inzamelen (leidend moet zijn wat voor inwoners acceptabel is, niet enkel en alleen de kosten). De les die daaruit kan worden getrokken is dat het 'voor elkaar krijgen' van iets soms ook wordt bepaald door een samenloop van ontwikkelingen (economie, wetgeving, maatschappelijk gevoelde urgentie, stand van de techniek etc.) en de aanwezigheid van 'beleidsondernemers' die de schouders zetten onder een bepaalde oplossingsrichting.

Het opstellen van het grondstoffenbeleidsplan is – over het gehele traject gezien – niet als een (ideaaltypisch) project verlopen. Het was meer een geleidelijk proces dat circa 4 jaar heeft geduurd – en met de voorfasen eigenlijk nog langer – dan een duidelijk afgebakend project. Er zat wel projectmatige elementen in.

5.8 Lessen

1. Er is een spanningsveld in de driehoek college, ambtelijke organisatie en gemeenteraad als het gaat om informatievoorziening. Er is veel behoefte aan 'vrij en politiek onbeladen uitwisseling van informatie en gedachten'. Informatieverstrekking aan de raad gaat in beginsel via het college. Informele informatie-uitwisseling tussen ambtelijke organisatie en raad kan tot op zekere hoogte als het om 'technische vragen' gaat. De scheidslijn tussen puur 'technische informatie' en meer normatieve informatie (of beleids-/politiekgevoelige informatie) is niet altijd scherp. Informatievoorziening voor de beeldvorming (in het BOB-model) wordt vaak als 'geformaliseerd' ervaren. Zijn er andere vormen denkbaar waarbij raad en ambtelijke organisatie (of ander professionals in een bepaald dossier of beleid) in de sfeer van 'beeldvorming' van gedachten kunnen wisselen? Bijvoorbeeld:
 - Aanspraak maken op ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie
 - Zelf inhuren van deskundigheid
 - Locatiebezoeken en geïnformeerd worden door de samenleving
 - Afspraken maken over 'vragenuurtjes'
 - Gebruik maken van sociale media zoals WhatsApp-groepen

2. De raad wil vroegtijdig 'in stelling' kunnen worden gebracht wat betreft op stapel staande trajecten (zoals opstellen beleidsplan) of grote projecten (zoals realisatie brede school). De raad voelt zich soms 'verrast' door de grote hoeveelheid voorwerk dat is gedaan door college (en ambtelijke organisatie) vóór de raad wordt betrokken. Er zijn ook voorbeelden van hoe het anders kan. Bijvoorbeeld bij decentralisaties in het sociale domein of de invoering van de omgevingswet is een raads werkgroep ingesteld. Zo is de raad van meet af aan bij een traject betrokken: hij wordt daarmee geïnformeerd over inhoud en strekking, aannames die (moeten) worden gedaan, keuzes die moeten worden gemaakt, consequenties daarvan en welke risico's er zijn. De vraag is wel of de raad bij elk project in de sfeer van kaderstelling moet worden betrokken. Een aantal projecten zijn puur uitvoeringsprojecten. Een mogelijk aandachtspunt is om (ook) bij uitvoeringsprojecten duidelijker aan te geven aan welk beleidskader zij zijn gekoppeld i.c. wat het projectresultaat moet bijdragen aan het realiseren van welke gemeentelijke ambities.

3. De vraag is of de raad daarin zelf ook voldoende proactief is. De gemeente beschikt over een 'beleidsagenda' waarin is aangegeven wat er voor de komende jaren (raadsperiode) aan beleidsnota's moeten worden opgeleverd of projecten moeten worden gerealiseerd. De raad kan daarmee zelf vroegtijdig het initiatief nemen met gedachtenvorming over de kaderstelling. De raad is in de praktijk echter ook relatief passief en wacht het moment en de inhoud af die het college aanbiedt.

4. Er is altijd een zeker spanningsveld tussen hoe de politieke arena werkt en projecten. Ook al wordt een project zorgvuldig en conform het handboek uitgevoerd, dan nog kunnen raadsleden elementen uit het resultaat of de (tussen)evaluatie van een project ook in politieke zin gebruiken. Bijvoorbeeld de pilots die zijn opgezet in het kader van de implementatie van het grondstoffenbeleidsplan. Zeker rond verkiezingstijd.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: geraadpleegde bronnen

Algemeen

- Handboek project- en procesmatig werken gemeente Goirle, 14 mei 2013
- Verzoek auditcomité aan rekenkamercommissie inzake onderzoek naar projectverloop De Vonder en De Kameleon, 30 november 2016

Casus 1: realisatie brede school 'De Vonder'

- Plan van aanpak Brede school Riel, 23 juni 2011
- Projectplanning brede school Riel, 11 juli 2011
- Ambitiedocument brede school De Vonder, 25 februari 2013
- Collegevoorstel Ambitiedocument brede school De Vonder, 26 februari 2013
- Projectopdracht De Vonder en Kameleon, 18 november 2013
- Raadsinformatiebrieven:
 - o 2 april 2015: tijdelijke huisvesting
 - o 18 mei 2015: duurzaamheid scholen
 - o 9 oktober 2015: aanbesteding
 - o 2 juni 2016: vertraging start bouw
 - o 6 juli 2016: evaluatie aanbesteding

Casus 2: locatiekeuze 't Loket

- Werkgroep Doorontwikkeling 't Loket – van goed naar beter, 27 mei 2014
- Projectinitiatief locatieonderzoek 't Loket, 1 maart 2016
- Collegevoorstel locatieonderzoek 't Loket lange termijn, 5 december 2016
- Onderzoeksrapport 'locatieonderzoek 't Loket lange termijn', 15 december 2016
- Raadsbesluit over rapport locatieonderzoek 't Loket, 31 januari 2017
- Collegevoorstel nadere uitwerking opdracht/ definiëren van ambities 't Loket lange termijn, 4 april 2017
- Raadsbesluit nadere uitwerking opdracht 't Loket lange termijn, 6 juni 2017
- Raadsinformatiebrieven:
 - o 2 november 2015: huisvesting 't loket
 - o 1 februari 2016: locatieonderzoek lange termijnoplossing 't Loket
 - o 25 juli 2016: locatieonderzoek lange termijnoplossing 't Loket

Casus 3: Opstellen en implementeren grondstoffenbeleidsplan

- Presentatie 'van afval naar grondstof in Goirle', 16 juni 2014
- Grondstoffenbeleidsplan gemeente Goirle, 15 december 2015
- Projectplan en projectstructuur, 10 oktober 2016
- Kostenoverzicht uitvoeringsplan, 2 november 2016
- Raadspresentatie 'Van afval naar grondstof', 23 november 2016
- Uitvoeringsplan Grondstoffenbeleidsplan 2016-2017, 5 december 2016
- Raadsinformatiebrieven:
 - o 23 april 2014: afval
 - o 31 augustus 2016: implementatie grondstoffenbeleidsplan
 - o 7 november 2016: duurzaamheidsbeleid
 - o 5 december 2016: uitvoering grondstoffenbeleidsplan
 - o 19 april 2017: stand van zaken uitvoering grondstoffenbeleid
 - o 11 juli 2017: uitvoering grondstoffenbeleid

BIJLAGE 2: geïnterviewden en deelnemers brown paper sessies

Interviews

G. van der Put	wethouder volkshuisvesting, RO, sociale zaken en onderwijs
Th. van der Heijden	wethouder financiën, economie en arbeidstoedeling
B. van het Westeinde	raadsgriffier
Mw. J. Bolt	hoofd ontwikkeling
S. van der Putten	hoofd realisatie en beheer

Brown paper sessie 'Grondstoffenbeleidsplan'

H. Gabriëls	raadslid PAG
P. Poos	raadslid CDA
S. van der Putten	ambtelijk opdrachtgever (hoofd realisatie en beheer)
Mw. M. van de Ven	projectleider planvorming (fase 2015-2016)
Mw. M. Geeris	projectleider implementatie

Brown paper sessie 'locatiekeuze 't loket'

Mw. M. van Brederode	commissielid VVD
Mw. L. Franssen	raadslid LRG
Mw. J. Bolt	ambtelijk opdrachtgever (hoofd ontwikkeling)
Mw. L. van Tilborg	projectleider
Mw. S. Torremans	projectleider

Brown paper sessie 'De Vonder'

B. Schellekens	raadslid LRG
H. Gabriëls	raadslid PAG
M. School	projectleider
G. van Bezouw	projectmedewerker
Mw. J. Bolt	ambtelijk opdrachtgever (hoofd ontwikkeling)

BIJLAGE 3: Kader selectie projecten brown paper sessies

In het onderzoek is een drietal projecten meer in detail tegen het licht gehouden:

1. Realisatie De Vonder
2. Locatiekeuze 't Loket
3. Implementatie grondstoffenbeleidsplan

Bij deze casus draaide het niet alleen (of zozeer) om de technische projectbeheersing maar vooral ook om het besluitvormingsproces rond projecten ('bestuurlijk projectbeheer') in het algemeen en de rol van de raad in het bijzonder. Een belangrijk doel van het onderzoek is het leren van lessen uit de huidige praktijk in dezen en de verbetering daarvan. Voor de te selecteren projecten gold dat:

1. Ze financiële (grote projecten, financiële risico's) en/of politiek/maatschappelijke (samenhangend met beleidsprioriteiten, verwachte grote maatschappelijke impact, 'reuring' rond project geweest etc) **voldoende bestuurlijke relevantie** hebben;
2. Ze een gevarieerd karakter i.c. **gevarieerde inhoud/context** hebben (gebiedsontwikkeling, sociaal domein, organisatieverandering, investering, implementatie beleid of wetgeving, beleidsontwikkeling etc.);
3. Er is zekere variatie in **wijze van betrokkenheid** van de raad is geweest (intensief tot meer op afstand).

Voor het opstellen van een groslijst is aan de organisatie een vragenlijst voorgelegd aan alle lijnmanagers die als ambtelijk opdrachtgever verantwoordelijk zijn geweest voor projecten de afgelopen 2 jaar¹³.

Vragenlijst:

1. Geef binnen deze definitie een lijst van lopende en afgeronde projecten waarvoor u als ambtelijk opdrachtgever verantwoordelijk bent/was. Afgeronde projecten die voor 1 januari 2015 afgerond zijn hoeven niet opgenomen te worden.
2. Wat is per project kort:
 - Aanleiding en wie tot het project heeft besloten;
 - Startdatum en (beoogde) einddatum (of status van project: opstartfase, in uitvoering, afgerond/in afronding);
 - Wat het beoogde resultaat was i.c. resultaat is ('karakter van het project');
 - Wat indicatief het projectbudget is (gepland en gerealiseerd);
 - Wat als belangrijkste risico van het project werd/wordt gezien.

Op basis van de respons is een voorselectie van projecten gemaakt. Die is afgestemd met het auditcomité en de griffie om te bepalen of het (leer)element wat kaderstelling en controle betreft, voldoende uit de verf zal komen.

¹³ Eerste zeer ruwe opzet van de vragenlijst

BIJLAGE 4: normenkader

De rekenkamercommissie heeft een aanzet voor een normenkader 'projectmatig werken' opgesteld. Dit is mede gebaseerd op twee onderzoeken naar projectmatig werken die de rekenkamercommissie in de gemeenten Dongen en Loon op Zand heeft uitgevoerd. Dit normenkader is verder uitgewerkt en gestructureerd. In het normenkader worden de volgende dimensies onderscheiden:

1. **Inhoudelijke focus** (wat wordt beoordeeld?): resultaten, organisatie, planning, financiën, werkwijze, projectgovernance (rol en betrokkenheid B en W en raad);
2. Te hanteren **referentiekaders** (aan de hand waarvan wordt beoordeeld?): conformiteit met eigen kaders zoals handboeken, 'wetenschappelijke' standaarden¹⁴, ervaringen elders, bestaande procesafspraken en het zelfbeeld van betrokkenen;
3. Onderscheid in **beoordelingsniveaus**: organisatieniveau (wat zijn de algemene condities waarbinnen projecten worden uitgevoerd) en projectniveau (hoe worden die condities in concrete projectsituaties ingevuld).

Organisatieniveau

1. Algemeen kader

- a) Er is een 'handboek' projecten waarin is vastgelegd hoe tot een project wordt besloten en hoe de bestuurlijke verantwoordelijkheden daarbinnen in algemene zin zijn verdeeld. Dit is vooral bedoeld als kader voor college van B en W (en directie) en raad (en griffie);
- b) Er is een handboek 'projectmatig werken/projectbeheer' waarin de algemene principes van projectmatig werken (resultaatgerichtheid, fasering, inrichting projectorganisatie, verantwoordelijkheden, projectbeheer etc.) op een praktische wijze zijn vastgelegd. Dit is vooral bedoeld voor de ambtelijke organisatie (en externe partijen voor zover dit binnen de context van gemeentelijke projecten worden ingezet).

2. Algemene organisatiecondities

- a) De organisatie is voldoende onderricht en getraind in projectmatig werken;
- b) In de managementfilosofie van de organisatie zijn verantwoordelijkheden tussen lijn- en projectmanagers helder omschreven (wie gaat waar over i.c. wie heeft welk mandaat?) en zijn werkafspraken gericht op samenwerking gemaakt;
- c) De kwaliteit daarvan wordt geborgd en verbeterd. De organisatie is 'lerende'.

3. Conditie voor kaderstelling en controle door de raad

- a) Er is een (meerjaren) projectenagenda waar de raad kennis van heeft kunnen nemen;
- b) De raad heeft kaders gesteld bij de projectagenda wat betreft de gemeentelijke ambities (beleid), financiën en governance rond projecten (i.c. hoe raad in algemene zin betrokken wil worden);
- c) In de P&C-cyclus zijn duidelijke uitgangspunten geformuleerd over hoe de bestuurlijke informatievoorziening aan de raad plaatsvindt waar het gaat om voortgang, besluitvorming en verantwoording.

¹⁴ Daarbij kan niet worden gesproken van één specifieke 'wetenschappelijke' standaard. Er zijn verschillende uitwerkingen van 'goed projectmatig werken' (resultaatgericht werken). Deze zijn mede afhankelijk van het domein waarin wordt gewerkt, wat het karakter is van het op te leveren resultaat en wat de (omgevings)condities zijn waarbinnen dit moet gebeuren. Aan een beleidsproject (of implementatietraject nieuwe wetgeving) worden andere eisen gesteld dan aan een automatiseringsproject of ruimtelijk ontwikkelingsproject.

Projectniveau

1. Resultaten en kwaliteitseisen

- a) *Het te realiseren projectresultaat is bij aanvang van het project smart geformuleerd in termen van kwaliteit, tijd en geld;*
- b) *Er is (vooraf) een risicoanalyse gemaakt.*

2. Organisatie

- a) *Er is een projectorganisatie ingericht;*
- b) *Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever, projectleider, lijnmanagers, stuurgroepen etc. etc. met betrekking tot het project zijn eenduidig vastgesteld (voor interne en eventueel externe partijen);*
- c) *De beheersorganisatie sluit aan bij de eisen en het karakter van het project;*
- d) *Besluitvorming en werkwijze zijn vastgelegd en worden met verstand gevolgd;*
- e) *Inrichting projectadministratie (projectdocumenten, verslagen, beslisdocumenten, rapportages etc.).*

3. Projectplanning

- a) *Het project is gefaseerd, met start, eind en mijlpalen/beslismomenten (go/no go momenten);*
- b) *De wijze van fasering is gemotiveerd en passend bij de aard van het project;*
- c) *In elk fase vindt een evaluatie plaats i.c. wordt een go/no go besluit genomen.*

4. Financiën

- a) *Het projectbudget is realistisch, gebaseerd op kosten-/investeringsraming of grondexploitatie;*
- b) *Er vindt budgetbewaking plaats.*

5. Werkwijze

- a) *De uitvoering is resultaatgericht. Er is een proactief projectmanagement waarbij wordt gestuurd aan de hand van de GOTIK-parameters (geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit) om het beoogde resultaat te bereiken;*
- b) *Er is voldoende oog voor omgevingsfactoren en veranderende omstandigheden. Daar wordt actief op gestuurd.*

6. Informatievoorziening, verantwoording en besluitvorming college van B en W en de gemeenteraad

- a) *De raad heeft duidelijke kaders gesteld voor het project (inhoudelijk, procedureel, financieel en informatief);*
- b) *Verdeling verantwoordelijkheden tussen raad en college is duidelijk (wie gaat waarover binnen het project?);*
- c) *Informatievoorziening aan de raad vindt per projectfase plaats conform kaders;*
- d) *College en raad stellen zich actief op bij het verstrekken en verkrijgen van informatie;*
- e) *College en raad nemen ook feitelijk een besluit, daar waar dat gevraagd is.*

7. Communicatie

- a) *Er is een communicatieplan;*
- b) *Voortgangsrapportages/marap's/berap's.*

BIJLAGE 5: checklist projecten aan de hand van normenkader

(zelfevaluatie ambtelijk opdrachtgevers/projectleiders)

	De Vonder	Locatiekeuze 't Locket	Grondstoffen-beleid – planfase (2015)	Grondstoffen-beleid – implementatie (2016-2017)
1. Resultaten en kwaliteitseisen				
a) Het te realiseren projectresultaat is bij aanvang van het project smart geformuleerd in termen van kwaliteit, tijd en geld;	+	o	o	+
b) Er is (vooraf) een risicoanalyse gemaakt.	o	o	-	o
2. Organisatie				
a) Bij de inrichting van het project is het handboek gebruikt	+	o	-	+
b) Er is een projectorganisatie ingericht met bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever, projectleider en projectmedewerkers;	+	+	-	+
c) Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever, projectleider, lijnmanagers, stuurgroepen etc. etc. met betrekking tot het project zijn eenduidig vastgesteld (voor interne en eventueel externe partijen);	o/+	-	-	+
d) De projectorganisatie sluit aan bij de eisen en het karakter van het project (omvang, competenties etc.);	+	+	n.v.t. ²	+
e) Besluitvorming is helder vastgelegd;	+	+	n.v.t.	+
f) Er is een projectadministratie ingericht.	+	+	n.v.t.	+
3. Projectplanning				
a) Het project is duidelijk gefaseerd, met start, eind en mijlpalen/beslismomenten (go/no go momenten);	+	+	n.v.t. ²	+
b) De wijze van fasering is gemotiveerd en past bij de aard van het project;	+	+	n.v.t.	+
c) Elke projectfase is afgesloten met een 'evaluatie' en go/no go beslissing?	o	o	n.v.t.	+
4. Financiën				
a) Het projectbudget is realistisch (gebleken), gebaseerd op kosten-/investeringsraming of grondexploitatie;	o/+	+	n.v.t. ³	+
b) Er heeft structurele budgetbewaking plaatsgevonden	+	o	n.v.t.	+
c) Het project is binnen budget gebleven	-/o	? ⁴	n.v.t.	+
5. Werkwijze				
a) De beheersing van het project heeft plaatsgevonden aan de hand van de GOTIK-parameters (geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit)	o	-	n.v.t.	+
b) Er is voldoende oog voor omgevingsfactoren en veranderende omstandigheden geweest en daarop is actief op gestuurd.	o/+	+	+	o
6. Informatievoorziening, verantwoording en besluitvorming college van B en W en de gemeenteraad				
a) De raad heeft duidelijke kaders gesteld voor het project (inhoudelijk, procedureel, financieel en informatief);	o	+	+	o
b) Verdeling verantwoordelijkheden tussen raad en college is/was duidelijk (wie gaat waarover binnen het project?);	+	+	o	+
c) Informatievoorziening was (per projectfase) conform kaders;	n.v.t. ¹	+	+	+
d) Het college heeft zicht actief opgesteld bij het informeren van de gemeenteraad	+	+	+	+
e) De gemeenteraad heeft zich actief opgesteld in het geïnformeerd worden door het college (of de projectorganisatie)	o/+	-	+	n.v.t.
f) Het college heeft daar waar nodig ook feitelijk besluiten genomen	+	+	+	+
g) De raad heeft daar waar nodig, ook feitelijk besluiten genomen	+	+	+	+
7. Communicatie				
a) Er is/was een communicatieplan voor het project;	o	-	-	+
b) Communicatie heeft volgens dit plan plaatsgevonden.	o	n.v.t.	n.v.t.	+

¹ hiervoor waren geen kaders vastgesteld

+ = ja o = deels - = nee

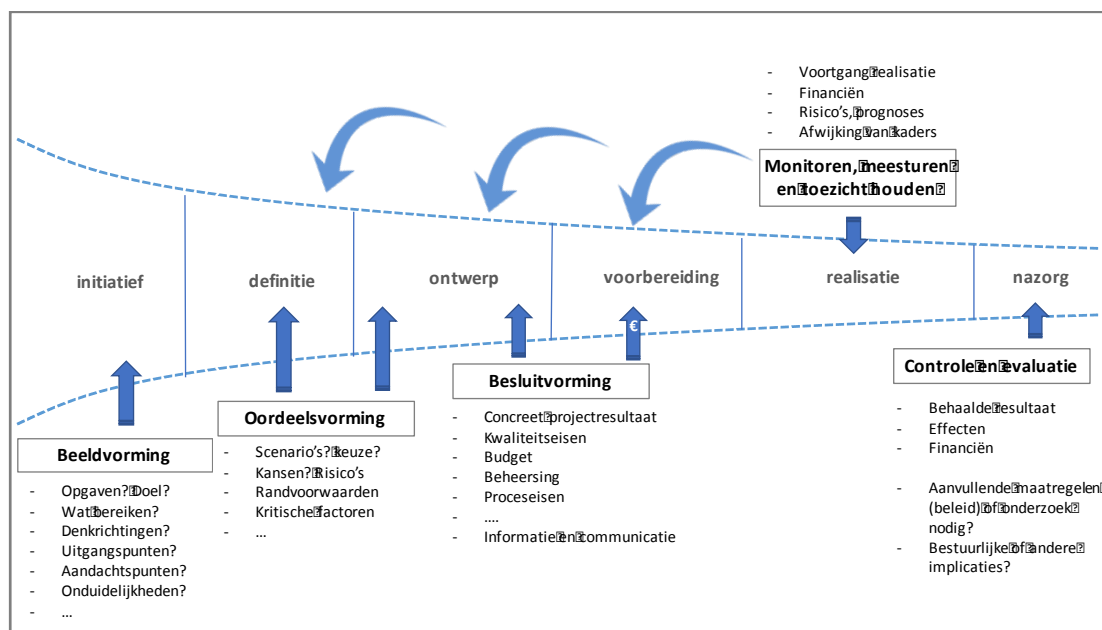
² geen projectorganisatie ingericht

³ eigen uren; geen projectbudget

⁴ nog niet te beoordelen. Onderzoek loopt nog. Tot op heden vallen de kosten binnen het voorbereidingskrediet

BIJLAGE 6: Handreiking bij het vaststellen/invullen van rol en betrokkenheid van de raad bij projecten

Als basis voor deze handreiking wordt aangesloten bij de projectfasering zoals die hieronder is weergegeven. De mate en intensiteit waarbij deze fasen worden doorlopen en de raad wordt betrokken zal afhangen van de karakteristieken van het betreffende project.



- a) **Initiatieffase: Go/no go project voorbereiden.**
- *Beeldvorming* over de opgaven waaraan het projectresultaat moet bijdragen. Wat moet bereikt worden? Wat zijn denkrichtingen en perspectieven? Wat zijn onduidelijkheden?
 - *Go / no go raadsopdracht* voor het opstellen van een startnotitie of bijvoorbeeld het eerst nog doen van nader onderzoek.
- b) **Definitiefase: Go/no go projectplan maken:**
- Op basis van startnotitie *afweging van verschillende scenario's* wat betreft het te definiëren resultaat en aanpak.
 - *Oordeelsvorming* over de richting (keuze)
 - *Vaststellen randvoorwaarden* (beleidsmatige, bestuurlijke, financiële, maatschappelijke, procesmatige)
 - Benoemen *rol en positie raad* rond project (bij welke go / no go momenten hoe betrokken?)
 - *Go / no go opstellen projectplan* (opdracht aan college)

- c) **Ontwerpfase: Go/no go op projectplan:**
- *Toetsing concretisering* resultaat, kwaliteitseisen, projectaanpak etc. aan kaders uit definitiefase.
 - *Concretisering betrokkenheid raad* (ook: waarover, op welke momenten betrekken en hoe informeren).
 - Indien als majeur gekwalificeerd project, *go/no go raad op start* voorbereiding uitvoering (besluitvorming goedkeuring projectplan).
- d) **Voorbereidingsfase: Go/no go starten met realisatie.**
- *Financiële toetsing* projectbegroting
 - Go / no go (besluitvorming) *beschikbaar stellen krediet*.
- e) **Realisatiefase: Go/no go op mijlpalen:**
- *Monitoring* van de voortgang in termen van realisatie (planning, resultaten), financiën, risico's, prognoses en afwijkingen van kaders.
 - *'Meebesturen'* met het college, als omstandigheden daar aanleiding toe geven. Waar van toepassing bijstellen kaders, uit de definitie-, ontwerp- of voorbereidingsfase.
 - *Toezicht houden* op de transparantie en de bestuurlijke, financiële en maatschappelijke ordentelijkheid van het (bestuurlijke) projectbeheer.
- f) **Nazorgfase: Afsluiting dossier door raad door:**
- *Controle op en (raads)evaluatie van* het resultaat, beoogde en niet-beoogde effecten van het project, de projectfinanciën en indien daar aanleiding voor is, het projectverloop.
 - Benoemen of en zo ja welke *nazorg* in de vorm van bijvoorbeeld aanvullende maatregelen of onderzoek nodig is.
 - Afwegen of projectverloop en resultaat *bestuurlijke implicaties* heeft.
 - Kritische *reflectie op de eigen* rol van de raad.