

Eindrapportage

Grip op projecten?

*Een onderzoek naar projectmatig werken in de
gemeente Loon op Zand*

De rekenkamercommissie Dongen, Goirle, Loon op Zand

Auteurs: drs. Jurgen de Jong en Corné Kuijpers RA RO CIA

Loon op Zand, 28 februari 2013



gemeente Loon op Zand

Inhoudsopgave

1	Kern	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Doel- en vraagstelling	1
1.3	Onderzoeksopzet	2
1.4	Leeswijzer	3
1.5	Conclusies	3
1.6	Aanbevelingen	6
1.7	Reactie college van B&W	9
1.8	Nawoord rekenkamercommissie	11
2	Waarborgen voor sturing en controle op projecten	12
2.1	Projectmatig werken in Loon op Zand	12
2.2	Inbedding van projectmatig werken in de organisatie	14
2.3	Waarborgen voor sturing en controle door de raad	16
3	Project 1: Werken op Afspraak	17
3.1	Omschrijving van het project	17
3.2	Projectresultaten	17
3.3	Projectorganisatie	19
3.4	Projectbeheersing	19
3.5	De rol van de raad	19
3.6	Succes- en faalfactoren	20
4	Project 2: Fusie ISD-WML	21
4.1	Omschrijving van het project	21
4.2	Projectresultaten	21
4.3	Projectorganisatie	23
4.4	Projectbeheersing	23
4.5	De rol van de raad	24
4.6	Succes- en faalfactoren	25

5	Project 3: Wijkgericht werken.....	26
5.1	Omschrijving van het project	26
5.2	Projectresultaten.....	26
5.3	Projectorganisatie	28
5.4	Projectbeheersing	29
5.5	De rol van de raad	30
5.6	Succes- en faalfactoren	31
	Bijlagen	32

1 Kern

1.1 Inleiding

Uit begrotingen en jaarverslagen blijkt het belang van projectmatig werken. De realisatie van projecten gaat vaak gepaard met hoge kosten en baten en is omgeven met grote risico's (financieel, politiek, uitvoering). Dit stelt dan ook hoge eisen aan de kwaliteit van projectbeheersing.

Veel activiteiten van de gemeente Loon op Zand vinden tegenwoordig buiten de lijnorganisatie om plaats, omdat ze bijvoorbeeld afdelingsoverstijgend en multidisciplinair van aard zijn en een duidelijk begin- en eindstip hebben. Deze activiteiten worden daarom in projectvorm uitgevoerd.

Omdat deze projecten groot in omvang, complex van aard en/of politiek gevoelig kunnen zijn, vraagt de goede uitvoering ervan speciale aandacht van de gemeenteraad in haar kaderstellende en controlerende taak richting het college van burgemeester en wethouders (dualisme). Onder 'goede' uitvoering wordt in de praktijk daartoe vaak verwezen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitgevoerde projecten.

Daarnaast streeft de ambtelijke organisatie van de gemeente naar verbetering en professionalisering van haar bedrijfsvoering en is het aantal projecten in de afgelopen jaren toegenomen. Ook hier zijn doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid belangrijke pijlers voor de bedrijfsvoering.

Het geheel overziend vormt dit voldoende aanleiding voor de rekenkamercommissie om een onderzoek op te starten naar projectmatig werken. Daarbij heeft de auditcommissie de wens geuit om de uitvoering van een aantal projecten te onderzoeken en daar lering uit te trekken. De rekenkamercommissie wil projectmatig werken in een wat breder verband bekijken; in welke mate worden projecten helder door de gemeente gedefinieerd, hoe doeltreffend en doelmatig wordt projectmatig werken binnen de gemeente toegepast en in welke mate worden projecten beheerst.

1.2 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek luidt:

- 1 Inzicht geven in de wijze waarop er in de gemeente Loon op Zand sturing en controle op projecten plaatsvindt.
- 2 Handvatten bieden aan de raad voor sturing en controle op projecten.

Er zijn zeven onderzoeksvragen geformuleerd.

WAARBORGEN VOOR STURING EN CONTROLE OP PROJECTEN

- 1 Welke voorschriften voor sturing en controle op projecten kent de gemeente Loon op Zand?
- 2 In hoeverre voldoen die voorschriften aan algemeen geldende normen voor de aansturing van projecten?
- 3 Hoe zijn deze voorschriften ingebed in de werkwijze van de organisatie?
- 4 Hoe is de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad binnen de toegepaste werkwijze vormgegeven?

STURING EN CONTROLE IN DE PRAKTIJK

- 5 Op welke wijze heeft de sturing en controle in de praktijk plaatsgevonden?
- 6 In hoeverre heeft die sturing en controle aan de gemeentelijke voorschriften c.q. algemeen geldende normen voor de aansturing van projecten voldaan?
- 7 In hoeverre heeft de raad zijn sturende en controlerende taak voor de verschillende projecten adequaat kunnen vervullen?

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek richt zich enerzijds op algemene waarborgen voor projectmatig werken binnen de gemeente Loon op Zand en anderzijds de praktische toepassing hiervan. Bij waarborgen kijkt de rekenkamercommissie naar methoden, procedures en handreikingen die Loon op Zand heeft op het gebied van projectmatig werken en de inbedding hiervan in de organisatie. De praktische toepassing is beoordeeld aan de hand van drie projecten. In samenspraak met de ambtelijke organisatie en de auditcommissie heeft de rekenkamercommissie gekozen voor:

- 1 De invoering van **Werken op afspraak**, als onderdeel van de visie op dienstverlening voor de periode 2011-2015 "Antwoord © op de dienstverlening".
- 2 De fusie tussen de Intergemeentelijke Sociale Dienst en de Dienst Werkbedrijf voor gesubsidieerde arbeid activering en trajecten Midden-Langstraat (**fusie ISD-WML**).
- 3 **Wijkgericht werken**: de structurele wijkaanpak gericht op het versterken van leefbaarheid en sociale cohesie waar de gemeente Loon op Zand, Casade Woondiensten, Stichting Triangel / De Twern en de politie in 2009 aan de slag zijn gegaan.

De rekenkamercommissie heeft gekozen voor projecten die recent zijn of worden afgerond buiten het ruimtelijke domein. De rekenkamercommissie heeft namelijk onlangs een onderzoek naar grondbeleid afgerond waaruit bleek dat projectmatig werken binnen de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling vrij ver is ontwikkeld. Om na te gaan in hoeverre projectmatig werken een gemeentebrede werkwijze is, is bewust gekozen voor **projecten in het sociale domein**. Binnen de drie projecten is gezocht naar variatie qua:

- **Omvang**: Werken op afspraken is een relatief klein project, de fusie ISD-WML en wijkgericht werken zijn veel omvangrijker.
- **Complexiteit en benodigde samenwerking**: Werken op afspraak gaat over bedrijfsvoering en is een zuiver intern project, de fusie ISD-WML is een intergemeentelijk project samen met Heusden en Waarljk en bij wijkgericht werken wordt intensief samengewerkt met belangrijke ketenpartners.

NORMENKADER

De beoordeling van de binnen de organisatie aangetroffen waarborgen voor sturing en controle op projecten en de praktische toepassing hiervan bij de geselecteerde projecten is uitgevoerd aan de hand van een normenkader. Dit normenkader is gebaseerd op theoretische modellen op het gebied van projectbeheersing en bij andere gemeenten toegepaste methoden. Het normenkader is opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

WERKWIJZE

Het onderzoek heeft het karakter van een quickscan, waarbij met name is gekeken de kwaliteit van sturing en controle en projectbeheersing en niet zozeer de projecten en de inhoudelijke resultaten

gedetailleerd onderzocht zijn. Het onderzoek is uitgevoerd door bestudering van interne voorschriften over projectmatig werken, projectdocumentatie en het houden van interviews. Een overzicht van geraadpleegde bronnen is opgenomen in bijlage 1.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de algemene waarborgen voor projectmatig werken en komen antwoorden op onderzoeksvragen 1 tot en met 4 aan de orde. Hoofdstukken 3, 4 en 5 geven analyses van de drie geselecteerde projecten en laten zien hoe projectmatig werken in deze projecten in de praktijk vorm heeft gekregen. De bevindingen in deze hoofdstukken zijn de basis voor beantwoording van onderzoeksvragen 5 tot en met 7.

1.5 Conclusies

In dit rekenkameronderzoek zijn drie heel verschillende projecten van de gemeente Loon op Zand tegen het licht gehouden. De rekenkamercommissie heeft daarbij gekeken naar de toepassing van voorschriften voor projectmatig werken, maar daarnaast vooral onderzocht hoe sturing en controle van projecten in de praktijk vorm krijgt. De inzet van methoden voor projectmatig werken is belangrijk, maar de kernvraag is uiteindelijk of de gemeente Loon op Zand erin slaagt de doelstellingen van projecten te realiseren, binnen budget te blijven en de voorgenomen planning te halen? En: zijn er voldoende waarborgen aanwezig om dit in ieder project opnieuw waar te maken? Aangezien het onderzoek naar projectmatig werken zich heeft gericht op het sociale domein en in mindere mate op het ruimtelijke domein hebben de onderstaande conclusies ook met name betrekking op het projectmatig werken binnen het sociale domein.

KERNCONCLUSIE

Het aanwezige instrumentarium op het gebied van projectmatig werken binnen de gemeente Loon op Zand voldoet grotendeels aan de te stellen eisen en stijgt naar mening van de rekenkamercommissie uit boven het gemiddelde niveau van vergelijkbare gemeenten. De gemeente Loon op Zand slaagt er binnen de drie onderzochte projecten op het sociale domein in grote lijnen in om de beoogde projectresultaten te realiseren. De ingerichte projectorganisaties en de technische beheersing van projecten zijn op orde. De leidraad projectmatig werken levert hieraan bij de drie onderzochte projecten echter geen substantiële bijdrage. Deze wordt binnen het sociale domein, dit in tegenstelling tot het ruimtelijk domein, beperkt en op zijn best plichtmatig gebruikt. De rekenkamercommissie concludeert dan ook dat de gemeente resultaten eerder 'ondanks' dan 'dankzij' de beschikbare methode voor projectmatig werken realiseert.

De rekenkamercommissie ziet tegelijkertijd wel mogelijkheden om de sturing en controle op projecten te versterken. Verbeterpunten hebben vooral betrekking op de 'voorkant': de inhoudelijke voorbereiding en verkenning van de problematiek, het formuleren van eenduidige en evalueerbare projectresultaten en de kaderstellende rol van de gemeenteraad bij projecten.

Bij de aanbevelingen doet de rekenkamercommissies hiervoor suggesties. Eerst volgen de conclusies per onderzoeksvraag.

1 WELKE VOORSCHRIFTEN VOOR STURING EN CONTROLE OP PROJECTEN KENT DE GEMEENTE LOON OP ZAND?

De belangrijkste voorschriften voor projectmatig werken liggen vast in de **Leidraad projectmatig werken**. Deze is in de eerste helft van 2010 opgesteld naar aanleiding van de wens om de aanpak van gebiedsontwikkeling en de begeleiding van ruimtelijke projecten te professionaliseren. De leidraad geeft een definitie van een project en richtlijnen voor de inrichting van projectorganisaties en de beheersing van projecten. De leidraad benoemt daarnaast taken, verantwoordelijkheden en rollen van bestuurlijk en ambtelijke opdrachtgever, projectleider, projectmedewerkers, afdelingshoofden en stuur- en werkgroepen. Naast de leidraad zijn er nog diverse projectformulieren beschikbaar die projectmatig werken ondersteunen, bijvoorbeeld een formulier voor een projectopdracht.

2 IN HOEVERRE VOLDOEN DIE VOORSCHRIFTEN AAN ALGEMEEN GELDENDE NORMEN VOOR DE AANSTURING VAN PROJECTEN?

De voorschriften voor de aansturing van projecten **voldoen grotendeels aan algemeen geldende normen daarvoor**. De gemeente Loon op Zand heeft gangbare richtlijnen uitgewerkt voor de projectorganisatie en –beheersing en beschikt over formulieren en formats die dat ondersteunen. De basis is daarmee op orde. Er liggen kansen voor doorontwikkeling op het vlak van verdiepende instrumenten die nuttig zouden kunnen zijn bij complexe projecten. Formats en handreikingen voor een uitgebreid projectplan, inhoudelijke verkenning van maatschappelijke vraagstukken, krachtenveldanalyse en risicoanalyse en –management zijn op dit moment bijvoorbeeld niet voorhanden voor met name de projecten binnen het sociale domein.

3 HOE ZIJN DEZE VOORSCHRIFTEN INGEBED IN DE WERKWIJZE VAN DE ORGANISATIE?

Projectmatig werken wordt geacht ingebed te zijn en **zou een reguliere werkwijze moeten zijn** in de organisatie. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor het benoemen en starten van projecten in de lijn ligt, bij de afdelingsmanagers. De kwaliteit en ontwikkeling van projectmatig werken binnen de organisatie **wordt niet actief gevolgd**. Oorspronkelijk was het voornemen om een aantal mensen met expertise rond projectmatig werken als 'kartrekkers' onder te brengen in een Projectbureau, met als taak het projectmatig werken in de gehele organisatie te volgen en te ondersteunen. Dit Projectbureau heeft de invoering van projectmatig werken begeleid, maar is nu niet meer actief.

Het managementteam heeft **veel aandacht voor projectmatig werken**. Tegelijkertijd constateert de rekenkamercommissie dat projectmatig werken binnen het sociale domein – waar dit rekenkameronderzoek zich vooral op richt – nog **beperkt is ingebed**. Dit blijkt ondermeer uit het beperkt gebruik van de leidraad projectmatig werken binnen de onderzochte projecten (ISD-WML en wijkgericht werken) en uit de constatering van het management zelf dat ervaring met projectmatig werken nog moet worden opgebouwd. De intentie bestaat om belangrijke ontwikkelingen binnen het sociale domein, waaronder de drie transities, projectmatig aan te pakken. Hiervoor zijn projectopdrachten opgesteld.

4 HOE IS DE KADERSTELLENDE EN CONTROLERENDE ROL VAN DE GEMEENTERAAD BINNEN DE TOEGEPASTE WERKWIJZE VORMGEGEVEN?

Er bestaan **geen aparte afspraken over de rol van de raad bij projecten**, niet in het kader van projectmatig werken, niet in het kader van de planning- en controlcyclus en ook niet in eventuele eigen werkwijzen van de raad. De rekenkamercommissie concludeert dat **de rol van de raad bij de ontwikkeling van de leidraad projectmatig werken niet is meegenomen**. Bij college en ambtelijke

organisatie bestaat ook het beeld dat projectmatig werken vooral een praktisch instrument is om een project goed te organiseren, werkprocessen in te richten en de voortgang te bewaken. De raad heeft vanuit dat beeld een rol vóór de start van een project en na afronding. Voor de start is het aan de raad doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten te benoemen die in beoogde projectresultaten worden vertaald. Na afronding gaat de raad vanuit haar controlerende rol na of die doelstellingen ook zijn gerealiseerd.

5 OP WELKE WIJZE HEEFT DE STURING EN CONTROLE IN DE PRAKTIJK PLAATSGEVONDEN?

De rekenkamercommissie heeft sturing en controle in de praktijk onderzocht aan de hand van drie projecten: de invoering van Werken op afspraak, het fusietraject ISD-WML en wijkgericht werken. Voor een beschrijving van de wijze waarop deze projecten zijn uitgevoerd, verwijst de rekenkamercommissie naar hoofdstukken 2, 3 en 4 waarin de drie projecten uitgebreid worden behandeld.

6 IN HOEVERRE HEEFT DIE STURING EN CONTROLE AAN DE GEMEENTELIJKE VOORSCHRIFTEN C.Q. ALGEMEEN GELDENDE NORMEN VOOR DE AANSTURING VAN PROJECTEN VOLDAAN?

De Leidraad projectmatig werken als zodanig wordt beperkt toegepast: alleen bij het project Werken op afspraak zijn projectformulieren ook actief gebruikt door de projectleider. In het fusietraject ISD-WML en bij wijkgericht werken is de leidraad projectmatig werken niet gebruikt. Als de projectformulieren gebruikt worden – binnen het project Werken op afspraak maar ook bij formulieren van andere projecten die de rekenkamercommissie heeft bekeken – dan is de inhoudelijke diepgang ervan beperkt. Het gebruik van de projectformulieren is in die zin **plichtmatig** te noemen en legt in de feitelijke uitvoering van de projecten weinig gewicht in de schaal.

Ten aanzien van de **sturing en controle in de praktijk** – los van het gebruik van de Leidraad projectmatig werken – trekt de rekenkamercommissie drie conclusies.

- 1 De doelstellingen en maatschappelijke effecten die met projecten worden nagestreefd, worden **in geen van de drie projecten eenduidig geformuleerd**. Ze zijn ook onvoldoende **valueerbaar**, in de zin dat voldoende specifiek en meetbaar wordt aangegeven wanneer een resultaat bereikt is en je als gemeente tevreden bent. Het systematisch volgen van de voortgang van projecten en activiteiten en maatregelen ook kunnen koppelen aan resultaten is daarmee lastig.
- 2 De projectorganisaties die taken toebedeeld krijgen voor de uitvoering van een project **komen ook echt tot stand**. De mensen en middelen die nodig zijn voor realisatie zijn dus ook feitelijk vrijgemaakt in de projecten die de rekenkamercommissie heeft onderzocht. Die projectorganisaties **functioneren over het algemeen ook naar tevredenheid van betrokkenen**.
- 3 **De technische beheersing van projecten is gedeeltelijk op orde**. De rekenkamercommissie constateert in ieder geval bij geen van de drie onderzochte projecten ernstige afwijkingen van de beoogde projectresultaten, planning en budgetten. Een uitzondering is wijkgericht werken: de oorspronkelijke ambitie om in de periode tot 2015 zelfbeheer te realiseren in de wijken wordt niet gehaald. Deze ambitie is door de stuurgroep heroverwogen en losgelaten zonder expliciete besluitvorming door het college en de raad. Daarnaast is de financiële beheersing niet op orde binnen het fusietraject ISD-WML: het college heeft geen inzicht in de uitgaven aan

organisatie- en planvormingskosten van het fusietraject ISD-WML en of de bijdrage van Loon op Zand daaraan al dan niet wordt overschreden.

Bij deze conclusie past nog wel de kanttekening dat technische beheersing aan betekenis verliest als projectresultaten niet eenduidig en evalueerbaar zijn geformuleerd: als het doel niet scherp is, wat beheers je dan eigenlijk? En wanneer spreek je van een wezenlijke afwijking?

7 IN HOEVERRE HEEFT DE RAAD ZIJN STURENDE EN CONTROLLERENDE TAAK VOOR DE VERSCHILLENDE PROJECTEN ADEQUAAT KUNNEN VERVULLEN?

Ondanks ontbrekende algemene afspraken over de rol van de raad bij projecten **heeft de raad de kaderstellende en controlerende rol bij twee van drie onderzochte projecten goed kunnen vervullen**. Bij wijkgericht werken is dit niet het geval: bij de hiervoor genoemde heroverweging van de ambitie om zelfbeheer te realiseren is de raad niet betrokken. De raad (en het college) is niet in de gelegenheid gesteld om te sturen op de bijstelling van deze ambitie. Bij het fusietraject ISD-WML is expliciet afgesproken dat de raad nauw betrokken zou worden bij het traject. De rekenkamercommissie concludeert dat deze afspraken ook zijn opgevolgd en dat de raad voldoende gelegenheid heeft gehad om op politiek relevante zaken te sturen.

Los van de drie onderzochte projecten komen uit de interviews een aantal algemene waarnemingen naar voren die erop wijzen dat het **wenselijk is de kaderstellende rol van de gemeenteraad verder te versterken**. Dat suggereert dat het beeld uit de drie projecten niet strookt met de algemene praktijk. Onder andere komt naar voren dat het niet gebruikelijk is dat de raad zelfstandig een visie ontwikkelt op maatschappelijke vraagstukken en doelstellingen en dat het voorkomt dat de raad onduidelijke opdrachten verstrekt aan het college. Het college en ambtelijke organisatie leggen op hun beurt deze onduidelijke opdrachten niet terug aan de raad.

De rekenkamercommissie heeft geen onderzoek gedaan naar de kaderstellende rol van de raad in het algemeen en benadrukt dat het om algemene waarnemingen gaat. Gezien de mogelijke impact hiervan voor projectmatig werken wil de rekenkamercommissie ze toch onder de aandacht brengen. In de aanbevelingen gaan we hier nader op in.

1.6 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft geconcludeerd dat de gemeente Loon op Zand er in grote lijnen in slaagt projectresultaten te realiseren, ondanks dat de beschikbare methode voor projectmatig werken nauwelijks wordt gebruikt. Er zijn wel mogelijkheden om de sturing en controle op projecten te versterken. Onderstaande aanbevelingen moeten vooral worden gezien in het licht van de ontwikkelingen in het sociale domein en de grote uitdagingen die op alle gemeenten af komen. Deze doen een groot beroep op de professionaliteit van gemeentelijke organisaties op verschillende fronten – rond regievoering, integraal werken, burgerparticipatie, goed opdrachtgeverschap én ook projectmatig werken. De aanbevelingen die de rekenkamercommissie formuleert, kunnen de gemeente Loon op Zand helpen bij het aangaan van deze uitdagingen.

De aanbevelingen zijn gericht op drie hoofdpunten:

- 1 **Technische beheersing van een project** door het omschrijven van doelstellingen, tussentijdse mijlpalen, maatregelen en activiteiten om die te realiseren, en daar vervolgens uitvoering aan geven.

- 2 **Processturing en –management:** het realiseren van weerbarstige en uitdagende projecten die vragen om analyse van ingewikkelde problemen, samenwerking met een groot aantal partijen met wie je krachten moet bundelen, integraal werken, omgaan met onzekerheden en grote risico's.
- 3 **Politiek-bestuurlijk opdrachtgever- en opdrachtnemerschap:** goed samenspel tussen raad en college waarin eenduidige, evalueerbare en uitvoerbare opdrachten tot stand komen op basis van een heldere ambities en doelstellingen.

AANBEVELINGEN TER OVERWEGING VOOR RAAD EN COLLEGE

- 1 Versterk de kaderstellende rol van de gemeenteraad bij projecten. Zie er gezamenlijk op toe dat belangrijke projecten met een groot maatschappelijk impact niet van start gaan zonder een helder kader. Een kader bestaat tenminste uit:
 - *Doelen:* wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten?
 - *Kwaliteitscriteria:* aan welke eisen moeten voorzieningen of diensten voldoen?
 - *Randvoorwaarden en uitgangspunten:* waarmee moet rekening gehouden worden, wat zijn grenzen of vertrekpunten?
 - *Prioriteitsstelling:* wat weegt zwaarder, wat komt eerst?
 - Het beschikbare *budget:* de financiële middelen.
 - De keuze voor eventuele *politiek gevoelige middelen of beleidsinstrumenten.*
 - Een *tijdsbepaling*, wanneer moeten doelstellingen of mijlpalen worden gerealiseerd?
- 2 Aan kaderstelling gaat helderheid over ambities, doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten vooraf. Organiseer hiertoe bij belangrijke projecten voldoende politiek debat en uitwisseling binnen de raad, bijvoorbeeld door:
 - te werken met opiniërende stukken aan de hand waarvan een politiek debat plaatsvindt tussen de fracties (en niet alleen tussen raad en college);
 - dat het college politieke keuzevraagstukken benoemt en de raad hierop om uitspraken vraagt.
- 3 Maak met elkaar werkafspraken die goed politiek-bestuurlijk opdrachtgever- en opdrachtnemerschap ondersteunen. De rekenkamercommissie doet een aantal suggesties:
 - Spreek af bij welk type projecten betrokkenheid van de raad gewenst is. Het gaat in ieder geval om projecten met een groot maatschappelijk impact waarin wezenlijke politieke keuzes te maken zijn. De omvang van het budget kan eventueel ook een criterium zijn. Het project Werken op afspraak is een voorbeeld wat, naar mening van de rekenkamercommissie geen directe betrokkenheid van de raad vraagt: het is een bedrijfsvoeringskwestie en een onderdeel van de visie op dienstverlening.
 - Stel voor ieder project een startnotitie op en leg deze voor aan de raad. Door behandeling van en besluitvorming over de startnotitie worden de belangrijkste kaders voor een project vastgesteld.
 - Maak bij belangrijke projecten expliciet afspraken over informatievoorziening van het college aan de raad (afzonderlijke rapportage of als onderdeel van de bestuursrapportage). Spreek ook af onder welke omstandigheden de raad tussentijds in stelling moet worden gebracht om een project bij te sturen. Bijvoorbeeld:
 - bij wezenlijke wijziging van het ambitieniveau (voorbeeld Wijkgericht werken);
 - bij budgetoverschrijdingen boven een bepaald bedrag of percentage, of nieuwe investeringen;

- wanneer nieuwe kansen of risico's zich aandienen die impact hebben op het realiseren van projectresultaten, budgetten of doorlooptijd.
 - Leg als college politieke opdrachten van de raad tijdig terug indien politieke kaders onvoldoende helder zijn of niet werkbaar blijken.
- 4 Ontwikkel een checklist voor de raad die de raad ondersteunt bij sturing en controle op projecten. De checklist geeft aan op welke aspecten van de informatie van het college de raad in het bijzonder zou kunnen letten.

AANBEVELINGEN TER OVERWEGING VOOR COLLEGE EN AMBTELIJKE ORGANISATIE

- 5 Breid de leidraad projectmatig werken uit met formats, methoden en handreikingen die projectleiders en projectorganisaties ondersteunen bij processturing en –management, in ieder geval op het terrein van:
- probleem- en beleidsanalyse om tot een gedegen en meer diepgaande verkenning van maatschappelijke opgaven te komen, als basis voor het formuleren van doelstellingen en projectresultaten;
 - krachtenveld- en actorenanalyse om vooraf betrokken partijen in beeld te brengen en de kansen en risico's die zij met zich meebrengen voor het realiseren van de opgave;.
 - risicoanalyse en –management.
- Maak hierbij optimaal gebruik van de opgedane kennis en ervaring met projectmatig werken binnen het ruimtelijke domein.
- 6 Zie er vervolgens op toe dat de leidraad en nieuwe formats ook daadwerkelijk worden gebruikt. Zet in 2013 op verdere inbedding van projectmatig werken, bijvoorbeeld door:
- het voormalige Projectbureau weer in ere te herstellen, als 'servicepunt' projectmatig werken waar projectleiders en medewerkers ondersteuning kunnen krijgen;
 - vanuit het management actiever te sturen en af te rekenen op het gebruik van de leidraad projectmatig werken;
 - in te zetten op professionalisering van projectleiders en beleidsmedewerkers door training en coaching.

1.7 Reactie college van B&W



gemeente Loon op Zand

Rekenkamercommissie Loon op Zand
t.a.v. Mevrouw Drs. K. van den Berg
Postbus 17
5050 AA GOIRLE

VERZONDEN 22 FEB. 2013

Datum
20 februari 2013

ons kenmerk
2013.02517

uw kenmerk

uw brief
22 januari 2013

Onderwerp
Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek projectmatig werken

Geachte mevrouw Van den Berg,

In antwoord op uw brief van 22 januari 2013 waarin u verzoekt om een bestuurlijke reactie op het rapport "Grip op projecten?", melden wij u het volgende.

Wij hebben met waardering kennis genomen van het bovenstaande onderzoek en de hierin opgenomen conclusies en aanbevelingen. Wij hebben bewondering voor de gedegen wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en in het rapport is uitgewerkt. Wij willen graag met de raad(commissie) en het ambtelijk apparaat afstemming zoeken over de conclusies en aanbevelingen en de wijze waarop hieraan in overleg met de Raad invulling kan worden gegeven.

In uw rapport geeft u aan dat het onderzoek naar projectmatig werken zich met name heeft gericht op het sociale domein en in mindere mate op het ruimtelijke domein. De conclusies en aanbevelingen richten zich dan met name op het projectmatig werken binnen het sociale domein.

Wij zijn verheugd met uw kernconclusie dat het aanwezige instrumentarium op het gebied van projectmatig werken binnen de gemeente Loon op Zand grotendeels voldoet aan de te stellen eisen en uitstijgt boven het gemiddelde niveau van vergelijkbare gemeenten.

Als rekenkamercommissie ziet u tegelijkertijd wel mogelijkheden om de sturing en controle op projecten te versterken. Verbeterpunten hebben vooral betrekking op de 'voorkant': de inhoudelijke voorbereiding en verkenning van de problematiek, het formuleren van eenduidige en evalueerbare projectresultaten en de kaderstellende rol van de gemeenteraad bij projecten.

Modellieur 13 5171 SL Kaatsheuvel
Postbus 7 5170 AA Kaatsheuvel

telefoon 0416-289111
telefax 0416-289289

BNG bank 28.50.05.111
ING bank 47.57.25.344

Wij kunnen ons in grote lijnen vinden in de getrokken conclusies. Voordat wij ingaan op uw aanbevelingen willen wij graag een inhoudelijke opmerking maken. Projectmatig werken is een instrument dat de realisatie van doelstellingen kan ondersteunen. In een politiek gestuurde organisatie kan een strakke projectsturing soms op gespannen voet staan met het politieke proces, de actualiteit in de samenleving en in samenwerking met partners. Een rigide hanteren van het instrument kan dan tot ongewenste resultaten leiden.

Voor wat betreft uw aanbevelingen ter overweging voor de raad en het college over de versterking van de kaderstellende rol van de gemeenteraad en het maken van werkafspraken over goed opdrachtgever- en opdrachtnemerschap gaan wij graag het gesprek aan met de raad om hier invulling aan te geven.

In de aanbevelingen voor het college en ambtelijke organisatie stelt u voor om de gereedschapskist uit te breiden met enkele formats, methoden en handreikingen. Wij nemen deze voorzet ter harte en gaan hier in 2013 mee aan de slag.

Daarnaast heeft het managementteam besloten om een "servicepunt projectmatig werken" in te stellen om ondersteuning te bieden aan de projectleiders, medewerkers en management. Tevens kan dit "servicepunt" het projectmatig werken verder ontwikkelen, coaching bieden aan betrokkenen en training verzorgen.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met P. Bexkens, afdelingshoofd RO, telefoonnummer 0416-289146.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders;
de secretaris, de burgemeester,



P.A.M. van Bavel



W.C. Luijendijk

1.8 Nawoord rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie dankt het College van Burgemeester en Wethouders voor zijn bestuurlijke reactie en de uitgesproken waardering voor het uitgevoerde onderzoek. Wij constateren dat het College van Burgemeester en Wethouders in grote lijnen kan instemmen met de door ons getrokken conclusies, en de aanbevelingen voor het college en de ambtelijke organisatie ter harte neemt en hiermee voortvarend aan de slag gaat.

De Rekenkamercommissie is verheugd om te constateren dat het college graag het gesprek aangaat met de raad om de kaderstellende rol van de gemeenteraad en een goed opdrachtgever- en opdrachtnemerschap in te vullen. Hierbij is het nadrukkelijk van belang om de uitgangspunten over de inzet van het instrument projectmatig werken in een politieke omgeving met elkaar te delen als basis voor de verdere verbetering en toepassing van het projectmatig werken binnen de gemeente Loon op Zand.

De Rekenkamercommissie vertrouwt erop met dit onderzoek een bijdrage geleverd te hebben aan de verdere ontwikkeling van het projectmatig werken. Wij zullen de ontwikkelingen met interesse volgen.

Mevrouw drs. K. van den Berg

Voorzitter Rekenkamercommissie Dongen, Goirle, Loon op Zand

2 Waarborgen voor sturing en controle op projecten

2.1 Projectmatig werken in Loon op Zand

ACHTERGROND

De belangrijkste voorschriften voor projectmatig werken in Loon op Zand liggen vast in de leidraad projectmatig werken die in de eerste helft van 2010 is opgesteld.¹ De ontwikkeling van een methodiek voor projectmatig werken is in 2007 begonnen binnen de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. Aanleiding hiervoor was de wens om de aanpak van gebiedsontwikkeling en de begeleiding van ruimtelijke projecten te professionaliseren: tot dan toe verliepen ruimtelijke projecten niet volgens herkenbare stappen, liepen werkzaamheden te weinig parallel en kwam het voor dat plannen soms langer stil lagen dan nodig was.² Het directieteam heeft vervolgens opdracht gegeven om het projectmatig werken organisatiebreed in te voeren.

De gemeentebrede manier van werken zoals die nu in de Leidraad projectmatig werken is beschreven, is tot stand gekomen aan de hand van een aantal ruimtelijke en interne bedrijfsvoeringsprojecten. Ervaringen met het sturen en beheersen van deze projecten kwam samen in het Project Management Overleg (PMO). Na afronding van de betreffende projecten is het PMO opgeheven.³ De implementatie van projectmatig werken is inmiddels formeel afgerond.

INSTRUMENTEN VOOR PROJECTMATIG WERKEN

De Leidraad projectmatig werken is het basisdocument voor projectmatig werken. Deze gaat onder meer in op:

- een definitie van een project (zie kader);
- de inrichting van een projectorganisatie en de verschillende rollen daarbinnen (bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers, de projectleider, een projectgroep, projectmedewerkers, werk- en stuurgroepen en afdelingshoofden);
- projectbeheersing: de fasering van projecten, het gebruik van voortgangsrapportages en handreikingen om grip te houden op planning, budget, informatie, resultaten en organisatie.

Wat is een project eigenlijk?

Een project is een **tijdelijk, samenhangend geheel van activiteiten** met een **eenduidige doelstelling**, die door middel van een **eenmalig, niet-routinematig verlopend proces** (door projectmatig werken wel steeds meer routinematig proces) gerealiseerd moet worden **door meerdere eenheden** van een organisatie, dan wel door eenheden van meerdere organisaties, **voor een aanwijsbare opdrachtgever**.⁴

Daarnaast is een aantal standaard projectformulieren gemaakt bedoeld ter ondersteuning van het organiseren en beheersen van projecten. Tabel 1 geeft hiervan een overzicht.

¹ Gemeente Loon op Zand, *Leidraad Projectmatig werken*, 27 juli 2010.

² Uit interviews met ambtenaren.

³ Gemeente Loon op Zand, *Overdrachtsdocument PMO Interne Bedrijfsvoeringsprojecten*, 19 juni 2010.

⁴ Gemeente Loon op Zand, *Leidraad Projectmatig werken*, 27 juli 2010, p5.

Formulier	Toepassing
Projectopdracht	Een opdracht verkrijgen bij de opdrachtgever voor de start van een project of een specifieke fase.
Format voor een communicatieplan	Plan maken voor alle interne en externe communicatie rond een project inclusief benoeming van doelgroepen, kernboodschap, communicatiemiddelen en kosten.
Voortgangsrapportage	Informeren over de voortgang en resultaten van een project.
Projectoverdrachtdocument	Informeren over de voortgang en resultaten van een project bij overdracht aan een andere projectleider of bij afronding van een projectfase.
Spelregels projectmatig werken op één A4	Praktische geheugensteun van rollen en taken van een projectleider, bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, projectmedewerker en afdelingshoofd.

Tabel 1: overzicht van beschikbare projectformulieren.

DE ORGANISATIE VAN PROJECTMATIG WERKEN

Kenmerkend voor projectmatig werken is dat taken en werkzaamheden die normaal in de lijn worden uitgevoerd tijdelijk in een projectstructuur worden gebundeld. Lijn en project functioneren naast elkaar. Dit vraagt heldere afspraken over taken, verantwoordelijkheden en rollen. In de Leidraad projectmatig werken zijn deze op hoofdlijnen als volgt uitgewerkt:

- De *opdrachtgever* stelt de projectopdracht en daarmee de te behalen resultaten vast. De opdrachtgever zorgt ook voor middelen en capaciteit voor de uitvoering van de opdracht. Er is een *ambtelijk* en een *bestuurlijk* opdrachtgever: de ambtelijk opdrachtgever (afdelingshoofd, programmamanager of directielid) stuurt de projectleider aan en legt belangrijke keuzes voor aan de bestuurlijk opdrachtgever (portfeuillehouder of coördinerend wethouder). De bestuurlijk opdrachtgever zorgt voor collegiale afstemming binnen het college en legt indien nodig ook lijnen naar de gemeenteraad.
- De *projectleider* is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project en het realiseren van het projectresultaat binnen gestelde planning en budget. De projectleider zorgt daarom voor de inrichting van een projectorganisatie, coördineert de inzet van projectmedewerkers en kiest een effectieve en beheersbare projectaanpak. Projectleiderschap vraagt resultaatgerichtheid, kunnen plannen en organiseren, overtuigingskracht, regie, omgevingsbewustzijn en sensitiviteit.
- *Projectmedewerkers* leveren een bijdrage aan het project vanuit hun inhoudelijke expertise en zijn medeverantwoordelijk voor het realiseren van de projectresultaten. Zij informeren de projectleider en signaleren kansen en risico's voor realisatie van het project.
- *Afdelingshoofden* leveren capaciteit voor projecten. Zij stellen projectmedewerkers die onder hun lijnverantwoordelijkheid vallen in de gelegenheid om effectief mee te werken in de projectorganisatie.
- Bij grote projecten kan worden gewerkt met *stuurgroepen* die als opdrachtgever fungeren. In stuurgroepen kunnen ook vertegenwoordigers van samenwerkingspartners plaatsnemen. Eventueel kunnen *werkgroepen* gevormd worden die onder verantwoordelijkheid van de projectgroep deeltaken uitvoeren.

DE LEIDRAAD PROJECTMATIG WERKEN STROOKT GROTENDEELS MET GANGBARE MODELLEN EN METHODEN VOOR PROJECTMATIG WERKEN

De Leidraad projectmatig werken van de gemeente Loon op Zand en de bijbehorende formulieren en hulpmiddelen stroken grotendeels met gangbare theoretische modellen voor projectmatig werken en praktische toepassingen bij andere gemeenten.⁵ Vaste onderdelen die ook in Loon op Zand terugkeren zijn:

- een afbakening en definitie van het begrip ‘project’;
- richtlijnen voor de inrichting van projectorganisaties inclusief functies, rollen, taken en verantwoordelijkheden;
- richtlijnen voor projectbeheersing;
- handreikingen voor projectcommunicatie;
- basale projectformulieren voor het afbakenen van een project of een fase daarvan;
- aandacht voor risicomanagement in de projectopdracht en voortgangsrapportages;
- concrete spelregels op één A4 die voor alle medewerkers helder maken wat er van hen wordt verwacht in het kader van projectmatig werken

Vergeleken met gangbare modellen voor projectmatig werken ontbreekt ook een aantal onderdelen. Het gaat hier met name om formulieren, sjablonen en methoden die projectleiders en projectgroepen mogelijkheden voor verdieping geven. Met name voor complexe projecten kan dit meerwaarde hebben. Het gaat bijvoorbeeld om:

- Een format voor een uitgebreider projectplan dat ruimte geeft tot een nauwgezette uitwerking van verschillende projectfasen en activiteiten die daaronder vallen.
- Handreikingen of hulpmiddelen om maatschappelijke vraagstukken inhoudelijk te verkennen of complexe problemen te analyseren (projectmatig werken gaat er in feite van uit dat beoogde projectresultaten al helder gedefinieerd zijn en direct in de formulieren kunnen worden ingevoerd).
- Handreikingen of hulpmiddelen voor een actoren- en krachtenveldanalyse ter ondersteuning van een communicatiestrategie, het organiseren van burgerparticipatie of het aangaan van samenwerking met externe partijen die kunnen bijdragen aan projectresultaten.
- Methoden voor risicomanagement waarmee inschattingen kunnen worden gemaakt van de kans dat bepaalde risico's zich voordoen en de impact die dat heeft op het halen van projectresultaten.

2.2 Inbedding van projectmatig werken in de organisatie

VEEL AANDACHT VOOR PROJECTMATIG WERKEN

Met ‘inbedding’ wordt de mate bedoeld waarin richtlijnen voor projectmatig werken feitelijk worden toegepast binnen de gemeente Loon op Zand, ofwel: zit projectmatig werken voldoende in de genen? De rekenkamercommissie constateert dat er gemeentebreed in ieder geval veel aandacht is voor projectmatig werken. Afdelingsmanagers sturen bijvoorbeeld actief op het opstellen van projectopdrachten. Zij constateren dat projectmatig werken bijdraagt aan een goed doordachte start

⁵ Denk bijvoorbeeld aan PMW (ontwikkeld door Twynstra Gudde) waarop veel leidraden projectmatig werken van andere gemeenten gebaseerd zijn, projectmatig creëren, Prince2, PM3 of PMBok.

van een project. Het formeren van een projectgroep zorgt ervoor dat direct alle medewerkers en de benodigde kennis en expertise worden verzameld.⁶

PROJECTMATIG WERKEN IS IN HET RUIMTELIJKE DOMEIN BETER INGEBED DAN IN HET SOCIALE DOMEIN

Projectmatig werken is beter ingebed binnen het ruimtelijke domein dan binnen het sociaal-maatschappelijke domein. Een projectmatige aanpak is binnen het ruimtelijke domein al veel langer gemeengoed dan binnen het sociaal-maatschappelijke domein. Projectmatig werken is oorspronkelijk vanuit het ruimtelijke domein opgezet en daar ook doorontwikkeld in een zeer uitgebreide 'gereedschapskist' die projectleiders kunnen benutten om alle processtappen, formele procedures en onderzoeken slagvaardig en efficiënt te kunnen doorlopen.⁷ Tevens zijn binnen de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling gespecialiseerde projectleiders aangesteld.⁸

In interviews komt naar voren dat zeer planmatig en methodisch werken van oorsprong minder gebruikelijk is binnen het sociale domein. Dit heeft ondermeer te maken met het feit dat opgaven binnen het sociale domein complexer zijn, dat wil zeggen: moeilijker te definiëren en te analyseren, veranderlijk en je bent als gemeente bovendien sterk afhankelijk van de inspanningen van een groot aantal andere partijen voor het realiseren van die opgaven. De invoering van de Leidraad projectmatig werken is binnen het sociale domein dan ook langzamer verlopen. Ondanks de bedoeling om deze vanaf 2010 gemeentebreed in te voeren, komt uit interviews met ambtenaren binnen het sociale domein naar voren dat de leidraad "lange tijd nog in de la heeft gelegen".⁹ Inmiddels wordt binnen het sociale domein wel een inhaalslag gemaakt. Er is een aanzet gedaan voor projectmatig werken door voor belangrijke ontwikkelingen zoals de invoering van het CJG en de decentralisaties¹⁰ projectopdrachten op te stellen en projectorganisaties in te richten.

KWALITEIT EN ONTWIKKELING VAN PROJECTMATIG WERKEN WORDT NIET ACTIEF GEVOLGD

Uit interviews blijkt dat de invoering van projectmatig werken wordt geacht afgerond te zijn: het is nu aan de afdelingsmanagers om erop toe te zien dat de juiste klussen een projectstatus krijgen, er een projectopdracht komt en een projectorganisatie wordt ingericht. Met welke kwaliteit er projectmatig wordt gewerkt of welke ontwikkeling projectmatig werken doormaakt, wordt niet actief gevolgd. Er bestaan hier geen afspraken over of concrete plannen om dit in de toekomst te gaan doen.¹¹ Het Projectbureau, dat verantwoordelijk was voor de invoering van projectmatig werken, zou volgens de Leidraad projectmatig werken een rol hebben in het bijhouden van het handboek projectmatig werken, het ontwikkelen van nieuwe instrumenten en het signaleren van ontwikkelingen omtrent de toepassing en kwaliteit van projectmatig werken.¹² Dit Projectbureau is inmiddels echter niet meer actief.

⁶ Uit interviews met ambtenaren.

⁷ Gemeente Loon op Zand, *Processchema gebiedsontwikkeling Loon op Zand*, zonder datum.

⁸ Uit interviews met ambtenaren.

⁹ Uit interviews met ambtenaren.

¹⁰ Gemeente Loon op Zand, *Projectopdracht implementatie drie transities*, 21 juni 2012.

¹¹ Uit interviews met ambtenaren.

¹² Gemeente Loon op Zand, *Leidraad Projectmatig werken*, 27 juli 2010, p14.

2.3 Waarborgen voor sturing en controle door de raad

GEEN APARTE AFSPRAKEN OVER DE ROL VAN DE RAAD BIJ PROJECTEN

Er bestaan in de gemeente Loon op Zand geen aparte afspraken over de betrokkenheid van de gemeenteraad bij projecten. In de Leidraad projectmatig werken is alleen vermeld dat de raad óók bij projecten eindverantwoordelijk blijft. Er wordt in dat verband nog verwezen naar de besturing- en managementfilosofie uit 2000.¹³ Deze omschrijft gangbare duale verhoudingen tussen raad en college (de raad stuurt op hoofdlijnen, het college voert uit en bewaakt) en gaat niet specifiek in op de rol van de raad bij projecten. Ook in het kader van de planning- en controlcyclus bestaan geen specifieke afspraken over informatievoorziening over projecten. Uit interviews komt naar voren dat de ambtelijke leiding projectmatig werken vooral ziet als praktisch instrument voor college en ambtelijke organisatie om planmatig en gestructureerd uit te voeren. De raad heeft vanuit die optiek vooral een kaderstellende rol voorafgaand aan projecten: bij het vaststellen van beleidsdoelstellingen en beoogde projectresultaten.

WAARNEMINGEN OVER DE ROL VAN DE RAAD IN DE PRAKTIJK

De rol van de raad komt per project in de volgende hoofdstukken uitgebreid aan bod. In interviews komt ook een aantal algemene waarnemingen naar voren over de kaderstellende en controlerende rol van de raad die de rekenkamercommissie hier graag wil noemen.

- Het komt regelmatig voor dat de raad geen heldere opdracht verstrekt aan het college, in de zin dat de raad vrij specifiek aangeeft welke maatschappelijke effecten er moeten worden gerealiseerd.
- College en ambtelijke organisatie gaan regelmatig aan de slag met opdrachten op basis van een interpretatie van wat de raad wil zonder dat dit goed is uitgevraagd, dus op basis van onduidelijke kaders.
- Er bestaat binnen de gemeente Loon op Zand geen afspraak of een eenduidig beeld van wanneer een voorstel naar de raad gaat en wanneer niet.
- Het is niet gebruikelijk dat de raad zelfstandig tot visievorming komt. Meestal komt het college met uitgewerkte voorstellen waar de raad wel of niet mee kan instemmen. Het voorleggen van opiniërende stukken, meerdere scenario's of keuzevraagstukken aan de raad is minder gebruikelijk.
- De controlerende rol van de raad is sterker ontwikkeld dan de kaderstellende rol. In interviews komen verschillende voorbeelden naar voren waarin raadsfracties actief vragen naar de resultaten van gemeentelijk beleid. Deze actieve houding zien we bijvoorbeeld ook terug in het fusietraject ISD-WML.

¹³ Gemeente Loon op Zand, *Besturing- en managementfilosofie*, 28 september 2000.

3 Project 1: Werken op Afspraak

3.1 Omschrijving van het project

De gemeente Loon op Zand heeft de ambitie om dienstverlening aan burgers en bedrijven steeds verder te versterken. De raad heeft de ambities voor de professionalisering van de dienstverlening voor de periode 2011-2015 vastgelegd in het visiedocument "Antwoord © op de dienstverlening". Met het document kiest Loon op Zand ervoor om alle producten en diensten in de periode tot 2015 onder te brengen in de Gemeentewinkel en de Gemeentewinkel door te ontwikkelen naar een Klantcontactcentrum.¹⁴ Uiteindelijk moet de gemeente dé ingang worden voor nagenoeg alle vragen van burgers aan de overheid en deze zoveel mogelijk in één keer afhandelen. Het Klantcontactcentrum heeft daarin een regierol en zorgt ook voor afstemming met andere overheidsorganisaties en ketenpartners die bij het Klantcontactcentrum aangesloten zijn.

Eén van de speerpunten in het visiedocument is een nieuw werkproces voor het Klantcontactcentrum, namelijk "werken op afspraak". De mogelijkheid voor burgers en bedrijven om op afspraak langs te komen voor gemeentelijke producten en diensten bestond al. Uit interviews blijkt dat dit niet meer goed samen ging met de stroom klanten die gedurende openingstijden gewoon binnenliepen. Er deden zich ook piekmomenten voor (bijvoorbeeld op woensdagmiddag) waarop het te druk werd in de gemeentewinkel.

Er is daarom voor gekozen om werken op afspraak als algehele werkwijze in te voeren voor het Klantcontactcentrum, op basis van het model van de gemeente Schijndel. Dat betekent dat burgers en bedrijven voor producten en diensten alleen nog op afspraak terecht kunnen in de gemeentewinkel en men alleen nog vrij in kan lopen voor het maken van afspraken, algemene informatie en het ophalen van documenten.¹⁵ De invoering van Werken op Afspraak is projectmatig aangepakt.

3.2 Projectresultaten

In tabel 2 zijn de beoogde projectresultaten van het project Werken op afspraak beknopt weergegeven, in termen van inhoudelijke doelstellingen, financiën en planning, zoals de rekenkamercommissie deze heeft afgeleid uit de projectstukken. In de tweede kolom is aangegeven in hoeverre deze projectresultaten feitelijk gehaald zijn.

	Beoogde projectresultaten	Behaalde projectresultaten
Inhoudelijk	<i>Uit de projectopdracht:</i> op een gestructureerde wijze een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening organiseren binnen de huidige uren dat de gemeentewinkel is geopend, door het dienstverleningsconcept werken op afspraak te introduceren. Daarnaast zijn in de dienstverleningsvisie een	Werken op afspraak is inderdaad ingevoerd. De kwaliteit van dienstverlening wordt vooral afgemeten aan klanttevredenheid. Dit wordt met verschillende onderzoeken gemeten. Medewerkers hebben tot dusver positieve ervaringen met werken op afspraak. Effecten van

¹⁴ Gemeente Loon op Zand, *Visiedocument gemeentelijke dienstverlening Loon op Zand*, augustus 2011.

¹⁵ Gemeente Loon op Zand, *Preadvies werken op afspraak*, 23 augustus 2011.

	aantal deelresultaten benoemd: – Organisatie en werkwijze werken op afspraak – Actueel overzicht van producten die geleverd worden – Beschreven processen informatiecentrum en werkinstructies voor medewerkers – Beschreven taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden – Werkend en gedocumenteerd cliëntbegeleidingssysteem – Opgeleide gebruikers en applicatiebeheerders; – Klanten kunnen via Internet, zonder tussenkomst van een medewerker, afspraken maken voor een aantal producten en of diensten	werken op afspraak op klanttevredenheid zijn nog niet in beeld. Realisatie van deelresultaten: – Organisatie en werkwijze zijn gerealiseerd. – Actueel overzicht is beschikbaar. – Processen en werkinstructies zijn beschreven. – Beschrijving van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn niet aangetroffen. – De bestaande G-Bos applicatie is heringericht. – Medewerkers hebben een interne opleiding ontvangen. – Afspraken maken via internet is mogelijk.
Financiën	Voor communicatiemiddelen, ureninzet en ICT is €19.500 geraamd.	Feitelijke besteding is €9.337.
Planning	Het project bestaat uit drie fasen: – Voorbereiding (oktober – november 2011) – Realisatie (december 2011 – februari 2012) – Nazorg (maart 2012 – juli 2012)	Werken op afspraak is feitelijk gestart op 1 april 2012 in plaats van op 1 maart 2012. De nazorgfase is verlengd tot en met november 2012 om meer ervaring op te kunnen doen met de nieuwe werkwijze en deze goed in te kunnen regelen.

Tabel 2: beoogde en feitelijke projectresultaten van het project werken op afspraak.

HET HOOFDRESULTAAT IS NIET EVALUEERBAAR GEFORMULEERD

In de projectopdracht is als projectresultaat omschreven dat de invoering van werken op afspraak moet zorgen voor kwalitatief hoogwaardige dienstverlening aan klanten. De koppeling tussen werken op afspraak en de kwaliteit van dienstverlening is moeilijk te maken, omdat niet in indicatoren is uitgewerkt waar de kwaliteit van dienstverlening precies aan wordt afgemeten. Concrete indicatoren hiervoor (bijvoorbeeld rond klanttevredenheid) zijn niet in de projectopdracht of de dienstverleningsvisie opgenomen.¹⁶

Betrokkenen omschrijven de bijdrage van werken op afspraak aan de kwaliteit van dienstverlening zelf als het voorkomen van wachtrijen en creëren van een duidelijke situatie in de gemeentewinkel: tot nu toe konden burgers op afspraak langs komen én vrij inlopen. Baliemedewerkers merkten dat dat soms ontevredenheid / 'scheve gezichten' opleverde bij wachtende klanten. Het concept werken op afspraak is vervolgens overgenomen van de gemeente Schijndel en aangepast aan de lokale

¹⁶ In de praktijk worden wel concrete indicatoren gevolgd, bijvoorbeeld het percentage vrije inloop en de hoeveel klachten die men van klanten ontvangt

situatie in Loon op Zand. De genoemde deelresultaten zijn wel evalueerbaar: het zijn concrete stappen of producten die bij de invoering van werken op afspraak gezet moesten worden.

3.3 Projectorganisatie

Voor de invoering van werken op afspraak is een projectgroep opgericht met het afdelingshoofd Gemeentewinkel als projectleider en vertegenwoordigers van verschillende domeinen als projectgroepleden (communicatie, ICT, zorg, burgerzaken, TOI, openbare ruimte). De burgemeester is als portefeuillehouder dienstverlening bestuurlijk opdrachtgever, de directeur bedrijfsvoering is ambtelijk opdrachtgever.

DE PROJECTORGANISATIE HEEFT NAAR TEVDRENHEID VAN BETROKKENEN GEFUNCTIENEERD

Uit interviews blijkt dat de projectorganisatie naar tevredenheid van betrokkenen heeft gefunctioneerd. De projectgroep is gedurende de looptijd van het project verschillende keren bij elkaar gekomen. Dit was nuttig om de werkprocessen voor werken op afspraak goed aan te laten sluiten op de werkprocessen van de verschillende vakafdelingen.

3.4 Projectbeheersing

LEIDRAAD PROJECTMATIG WERKEN EN PROJECTFORMULIEREN ZIJN TOEGEPAST

Voor de invoering van werken op afspraak zijn de Leidraad projectmatig werken en een aantal van de bijbehorende projectformulieren toegepast. Er is in november 2011 een projectopdracht opgesteld die is vastgesteld door de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever.¹⁷ Daarnaast zijn er gedurende de looptijd van het project (van oktober 2011 tot en met november 2012) drie voortgangsrapportages geschreven door de projectleider.¹⁸ De laatste voortgangsrapportage is tevens de eindevaluatie van het project.

VOORTGANGSRAPPORTAGES ZIJN INZICHTELIJK MAAR DEKKEN NIET DE HELE LOOPTIJD VAN HET PROJECT

De voortgangsrapportages gaan gedetailleerd in op stand van zaken, activiteiten en knel- en actiepunten die te maken hebben met de in tabel 2 genoemde deelresultaten. Bijvoorbeeld over de inrichting van werkplekken, telefonische bereikbaarheid, het opstellen van werkprocessen en telefoonprotocollen of bijeenkomsten. Er zijn echter maar drie voortgangsrapportages opgesteld: twee in de realisatiefase en de laatste ter evaluatie van het project. Vanaf de invoering van werken op afspraak op 1 april 2012 tot nu (nazorgfase) zijn er tussentijds geen voortgangsrapportages opgesteld. Het volgen van de uitvoering van werken op afspraak is niet schriftelijk gebeurd.

3.5 De rol van de raad

De gemeenteraad is bij werken op afspraak betrokken door het visiedocument "Antwoord © op de dienstverlening" in september 2011 voor kennisgeving aan te nemen en in te stemmen met de invoering van werken op afspraak. De raad is in de tussentijd niet geïnformeerd over de voortgang van de invoering van werken op afspraak. De projectleider geeft aan dat nu het project geëvalueerd is de raad nog via een raadsinformatiebrief op de hoogte zal worden gebracht van de resultaten.

¹⁷ Gemeente Loon op Zand, *Projectopdracht werken op afspraak*, 7 november 2011.

¹⁸ Met als data 17 januari 2012, 16 februari 2012 en 7 december 2012.

DE RAAD HEEFT DE MOGELIJKHEID GEHAD OM STURING TE GEVEN AAN DIT PROJECT

Met de vaststelling van het visiedocument heeft de raad formeel kaders gesteld voor dienstverlening en opdracht gegeven voor de invoering van werken op afspraak. Er hebben zich bij de invoering van werken op afspraak geen situaties of wijzigingen voorgedaan waarover de raad zinvol geïnformeerd kon worden. Het onderwerp werken op afspraak is bij de raadsbehandeling echter niet uitgebreid behandeld. Van actieve en weloverwogen kaderstelling door de raad is geen sprake.¹⁹

3.6 Succes- en faalfactoren

- 1 Projectmatig werken heeft een zinvolle bijdrage geleverd aan de succesvolle invoering van werken op afspraak. Dit zit met name in het vaststellen van een projectopdracht bij college en directie. Onder de vlag van projectmatig werken is vervolgens een projectorganisatie ingericht die het goed mogelijk maakte om werken op afspraak in te regelen en werkprocessen te ontwerpen en af te stemmen op de verschillende vakafdelingen.
- 2 De zinvolle bijdrage heeft vooral betrekking op de invoering van de manier van werken en de verschillende deelresultaten die benoemd zijn. Het hoofdresultaat – het vestigen van kwalitatief hoogwaardige dienstverlening – is niet evalueerbaar gemaakt. De relatie tussen werken op afspraak en de kwaliteit van dienstverlening is daardoor – los van de waarneming van medewerkers dat het goed loopt – moeilijk te leggen. Zonder een evalueerbaar hoofdresultaat is een stevige onderbouwing van de keuze om volledig op afspraak te gaan werken ook moeilijk: wellicht hadden andere modellen ook tot goede resultaten kunnen leiden.

¹⁹ Gemeente Loon op Zand, *Notulen van de commissievergadering Bestuur en Middelen op 8 september 2011*.

4 Project 2: Fusie ISD-WML

4.1 Omschrijving van het project

In 2010 hebben de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) en de Dienst Werkbedrijf voor gesubsidieerde arbeid activering en trajecten Midden-Langstraat (WML) de mogelijkheden voor samenwerking tussen beide organisaties laten onderzoeken. Aanleiding voor de verkenning was onder andere de invoering van de Wet Werken naar vermogen, de bezuinigingen die vanuit het Rijk op gemeenten en instellingen afkomen en de wens om ook regionaal tot één beleid te komen voor de onderkant van arbeidsmarkt. De verkenning heeft bij beide organisaties en bij de drie opdrachtgevende gemeenten (Loon op Zand, Heusden en Waalwijk) tot de overtuiging geleid dat een fusie de beste oplossing is.

Begin 2011 zijn de voorbereidingen van het fusietraject gestart. In april 2011 zijn de drie gemeenteraden van Loon op Zand, Heusden en Waalwijk akkoord gegaan met de fusie. Met een stuurgroep onder leiding van wethouder Mulder van de gemeente Heusden is de fusie vervolgens verder uitgewerkt. Een externe procesbegeleider heeft met ambtelijke werkgroepen onder andere gewerkt aan een missie- en visiedocument, het herzien van de gemeenschappelijke regeling, het ontwerpen van een hoofdstructuur van de nieuwe organisatie, het opstellen van een functieboek en een communicatieplan.²⁰

De nieuwe organisatie opent onder de naam Baanbrekers zijn deuren op 1 januari 2013.

4.2 Projectresultaten

In tabel 3 zijn de beoogde projectresultaten van het project fusie ISD-WML beknopt weergegeven, in termen van inhoudelijke doelstellingen, financiën en planning, zoals de rekenkamercommissie deze heeft afgeleid uit de projectstukken. In de tweede kolom is aangegeven in hoeverre deze projectresultaten feitelijk gehaald zijn.

	Beoogde projectresultaten	Feitelijke projectresultaten
Inhoudelijk	Komen tot één nieuwe uitvoeringsorganisatie die: 1 vanuit één loket effectief richting geeft aan de uitvoering van de Wet werken naar vermogen; 2 zodanig efficiënt is dat bezuinigingen vanuit het Rijk kunnen worden opgevangen; 3 maximaal inzicht biedt in de output op lokaal én regionaal niveau zodat lokaal maatwerk en lokale verantwoording	1 Met de fusie komt er één organisatie en dus één loket. Een organisatie die dienstverlening verzorgt aan alle doelgroepen, kan goed vraaggericht werken en zo uitvoering geven aan de Wet werken naar vermogen. 2 Er is nog geen inzicht hoe efficiënt de fusieorganisatie zal opereren. 3 In het fusietraject is een format ontwikkeld voor verantwoording en informatievoorziening van Baanbrekers

²⁰ Schaepkens, *Plan van aanpak Fusie ISD Midden Langstraat en Werkbedrijf Midden Langstraat*, 30 juni 2011.

	mogelijk blijven; 4 verbeterde dienstverlening biedt aan burgers die zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevinden en zoveel mogelijk van hen in staat stelt om naar vermogen te participeren.	aan de gemeenten. 4 De kwaliteit van dienstverlening was geen expliciet onderwerp tijdens het fusietraject, omdat de gemeenten op zich tevreden waren over de dienstverlening van de ISD en de fusie als opgave al groot genoeg is.
Financiën	<i>Organisatie- en planvormingskosten</i> – Inhuur externe procesbegeleider: € 135.000 (bijdrage van Loon op Zand: € 28.000). – Er is een raming gemaakt voor ambtelijke tijdsinzet door Loon op Zand. Exacte uren aantal is niet bekend. <i>Begroting Baanbrekers</i> – Efficiencyvoordeel door de fusie bedraagt circa € 2 miljoen (inschatting op 17 april 2012). – Jaarlijks tekort tot en met 2015 van € 3,3 miljoen euro (waarvan € 1 miljoen te dekken door Loon op Zand). – Gemiddelde jaarlijkse bijdrage van Loon op Zand aan de begroting van de gefuseerde organisatie: € 1.072.000	<i>Organisatie- en planvormingskosten</i> – Feitelijke kosten voor de inhuur van de procesbegeleider zijn bij de gemeente Loon op Zand niet in beeld. – De feitelijke urenbesteding is binnen de raming gebleven. <i>Begroting Baanbrekers</i> – Exacte efficiencyvoordeel is op dit moment nog niet bekend. Er zijn maatregelen getroffen om hier in de loop van 2013 meer duidelijkheid over te krijgen. – Het exacte jaarlijkse tekort tot en met 2015 is afhankelijk van diverse ontwikkelingen en niet precies bekend. – Naar verwachting is een hogere jaarlijkse bijdrage van Loon op Zand nodig. Omdat onzeker is hoe de inkomsten van Baanbrekers zich zullen ontwikkelen, heeft de raad bij behandeling van de meerjarenraming 2013-2016 van Baanbrekers niet ingestemd met een extra gemeentelijke bijdrage vanuit Loon op Zand voor 2013 en 2014.
Planning	Beoogde startdatum van de nieuwe gefuseerde organisatie is vastgesteld op 1 januari 2013.	De nieuwe organisatie Baanbrekers gaat inderdaad op 1 januari 2013 van start.

Tabel 3: beoogde en feitelijke projectresultaten van het project fusie ISD-WML.

FORMULERING VAN PROJECTRESULTATEN NIET EENDUIDIG EN NIET RICHTINGGEVEND VOOR HET FUSIETRAJECT

De rekenkamercommissie heeft de beoogde inhoudelijke projectresultaten in tabel 3 uit verschillende schriftelijke stukken gedestilleerd. Er is door de verschillende beslisdocumenten heen (bijvoorbeeld de opdrachtformulering aan de procesbegeleider, het plan van aanpak en de raadsvoorstellen uit 2011 en 2012) geen sprake van een eenduidig geformuleerd projectresultaat. In de beslisdocumenten worden verschillende bewoordingen gebruikt en keren niet alle vier de projectresultaten iedere keer terug. De geformuleerde projectresultaten zijn daarmee niet richtinggevend in de projectbeheersing. Dat wil zeggen: in stuurgroepvergaderingen en in raadsvoorstellen en de behandeling komen de projectresultaten niet expliciet aan de orde en worden niet gebruikt om de voortgang van het fusietraject te volgen en indien nodig bij te sturen.

4.3 Projectorganisatie

Voor het fusietraject is een projectorganisatie ingericht die bestaat uit de eerder genoemde stuurgroep en een aantal werkgroepen. Een extern procesbegeleider ondersteunt het hele traject. De voorzitter van de stuurgroep - wethouder Mulder van de gemeente Heusden - treedt als bestuurlijk opdrachtgever op namens de colleges van Heusden, Waalwijk en Loon op Zand. In de stuurgroep zitten de directeurs van ISD en WML en de gemeentesecretarissen van de drie gemeenten.²¹ Er zijn daarnaast vier werkgroepen ingesteld: financiën, gemeenschappelijke regeling, communicatie en P&O. In de werkgroepen financiën en gemeenschappelijke regeling waren ambtenaren van de drie gemeenten vertegenwoordigd. Communicatie is namens de drie gemeenten door Waalwijk ingevuld. De werkgroep P&O is ingevuld vanuit ISD en WML.

DE PROJECTORGANISATIE HEEFT FEITELIJK VORM GEKREGEN EN GEFUNCTIONEERD

De projectorganisatie heeft conform bovenstaand plan vorm gekregen en heeft adequaat gefunctioneerd. De stuurgroep is vanaf april 2011 frequent bij elkaar gekomen en heeft het fusietraject aangestuurd en begeleid door een projectplanning vast te stellen en verschillende beslisdocumenten uit te werken en voor te bereiden.²² Voorbeelden zijn een plan van aanpak voor het fusietraject, missie, visie en strategische uitgangspunten voor de fusieorganisatie met de titel "Andere kijk, nieuwe koers" (november 2011), een hoofdstructuur voor de nieuwe fusieorganisatie (februari 2012), een sociaal plan (juni 2012) en een concept gemeenschappelijke regeling (november 2012). De gemeente Loon op Zand heeft via vertegenwoordiging in de stuurgroep mede richting kunnen geven aan het fusietraject.

4.4 Projectbeheersing

ER IS GEEN HERKENBARE METHODIEK VOOR PROJECTMATIG WERKEN TOEGEPAST

Er is geen duidelijk herkenbare methodiek ingezet door de stuur- en werkgroepen om het project te beheersen. Er is geen leidraad projectmatig werken toegepast (niet van de gemeente Loon op Zand en ook niet van de andere twee gemeenten). De rekenkamercommissie heeft geen eenduidige projectformulieren of formats aangetroffen die wijzen op een eenduidige projectmatige aanpak.

ER IS GESTUURD OP HET BEHALEN VAN DE PLANNING. VOORTGANGSBEWAKING VAN INHOUDELIJKE PROJECTRESULTATEN HEEFT NIET SYSTEMATISCH PLAATSGEVONDEN

De beoogde startdatum van 1 januari 2013 voor de nieuwe organisatie Baanbrekers wordt gehaald. Op het halen van de planning is door de projectorganisatie actief gestuurd: aan het fusietraject ligt een heldere projectplanning ten grondslag die deelproducten, activiteiten en deadlines benoemt.²³ Uit interviews blijkt dat de stuurgroep en de procesbegeleider strak hebben toegezien op tijdige levering van die tussenproducten door de ambtelijke werkgroepen.

De rekenkamercommissie constateert dat er geen systematische voortgangsbewaking heeft plaatsgevonden van de inhoudelijke projectresultaten. Er zijn geen periodieke

²¹ Gemeente Loon op Zand, *Opdrachtformulering fusie ISD en WML*, 2 mei 2011.

²² Zie bijvoorbeeld verslagen stuurgroep ISD-WML van 23 mei 2011 en 30 juni 2011.

²³ Schaepkens, *Planning fusie ISD-WML*, februari 2012.

voortgangsrapportages aangetroffen die aangeven in hoeverre het fusietraject inhoudelijk gezien op koers ligt. Dat wil zeggen: naar de inhoudelijke projectresultaten uit opdrachtformulering van mei 2011 wordt tussentijds niet expliciet teruggekoppeld. Tussenproducten zijn niet zichtbaar aan deze projectresultaten getoetst. Er is in ieder geval geen informatievoorziening van de procesbegeleider aan de stuurgroep, of van de werkgroepen aan de procesbegeleider die daarop wijst.

GEEN INZICHT IN ORGANISATIE- EN PLANVORMINGSKOSTEN

De gemeente Loon op Zand heeft geen zicht op de feitelijke organisatie- en planvormingskosten die met het fusietraject gemoeid zijn en het aandeel van Loon op Zand daarin. Bij de organisatie is onbekend in hoeverre de begrote kosten voor inhuur van de externe procesbegeleider à € 135.000 (waarvan € 28.000 voor kosten van Loon op Zand) feitelijk zijn besteed.²⁴

DEELNAME AAN DE WERKGROEPEN HEEFT RELATIEF GROTE AMBTELIJKE TIJDSINZET GEVRAAGD

In het plan van aanpak was voorzien dat deelname aan de werkgroepen financiën en gemeenschappelijke regeling van iedere gemeente ambtelijk een behoorlijke tijdsinvestering zou vragen.²⁵ Uit interviews blijkt dat ook de gemeente Loon op Zand hier rekening mee heeft gehouden, maar dat het opstellen van een voor iedereen acceptabele verdeelsleutel “meer kruim” kostte dan was voorzien. Betrokkenen spreken van een ongestructureerd werkproces waar voortdurend nieuwe uitzoekpunten uit voortkwamen, die grote inzet vroegen in een kort tijdsbestek en die met beperkte ambtelijke capaciteit geleverd moest worden. Volgens hen was door de procesbegeleider onvoldoende voorzien wat het zou vragen om tot een acceptabele verdeelsleutel te komen.

4.5 De rol van de raad

De raad van de gemeente Loon op Zand is op verschillende momenten betrokken bij het fusietraject:

- In april 2011 is de raad ten principale akkoord gegaan met de fusie.
- In januari 2012 beantwoordt het college schriftelijke vragen die door de drie gemeenteraden zijn gesteld. Deze hadden onder andere betrekking op de beëindiging van een tijdelijke contracten bij WML.²⁶
- In februari, maart en mei 2012 zijn drie informatieavonden georganiseerd om de raad te informeren over verschillende onderdelen en keuzevraagstukken binnen het fusietraject.
- In mei 2012 stemt de raad definitief in met de fusie tussen ISD en WML en stelt de meerjarenbegroting 2013 van de fusieorganisatie vast. De raad verzoekt het college per motie uit te zoeken hoe de voorgestelde verdeelsleutel zich verhoudt tot de ontwikkeling van het toekomstig participatiebudget voor de gemeente Loon op Zand.

DE RAAD HEEFT MEERDERE MOGELIJKHEDEN GEHAD VOOR STURING

De gemeenteraad van Loon op Zand heeft gedurende het fusietraject voldoende mogelijkheid gehad om zijn sturende en controlerende taak te vervullen. De raad is op verschillende momenten in ruime mate geïnformeerd over de voortgang van het fusietraject. In het bijzonder de informatieavonden hebben een grote bijdrage geleverd aan zorgvuldige beeldvorming bij raadsleden: uit de verslagen

²⁴ Bron: interviews.

²⁵ Schaepkens, *Plan van aanpak Fusie ISD Midden Langstraat en Werkbedrijf Midden Langstraat*, 30 juni 2011, p7.

²⁶ Gemeente Loon op Zand, *Adviesnota fusietraject en ontwikkelingen isd*, 23 januari 2012.

blijkt dat uitgebreide informatieuitwisseling heeft plaatsgevonden tussen de projectorganisatie en de raadsleden, bijvoorbeeld over het herstructureringsfonds, het omgaan met tijdelijke contracten, de gevolgen van de fusie voor de kwaliteit van dienstverlening en de regie van drie gemeenten op de fusieorganisatie.²⁷ De rekenkamercommissie constateert verder dat het college adequaat op raadsvragen heeft gereageerd en dat informatievoorziening aan de raad zich richt op vraagstukken die politiek gezien relevant zijn.²⁸

DE RAAD HEEFT ZIJN STURENDE EN CONTROLERENDE ROL ADEQUAAT INGEVULD

De gemeenteraad van Loon op Zand heeft zijn sturende en controlerende rol adequaat ingevuld gedurende het fusietraject. Dit blijkt in de eerste plaats uit de actieve opstelling van de raad en de expliciete wens om betrokken te zijn bij het fusietraject. De raad geeft bij besluitvorming op verschillende punten sturing aan het fusietraject.²⁹

- De raad geeft rekenschap van de onzekerheden over Rijksbijdragen en de inkomsten van de fusieorganisatie in 2013 en 2014. De raad vraagt het college hierover te informeren.
- De raad vraagt het college via een motie na te gaan hoe de voorgestelde verdeelsleutel zich verhoudt tot de ontwikkeling van het participatiebudget dat Loon op Zand van het Rijk krijgt.
- De raad stemt in met de meerjarenbegroting 2013 van de fusieorganisatie, met uitzondering van extra bijdragen van Loon op Zand in 2013 en 2014.

4.6 Succes- en faalfactoren

- 1 Er is in dit project geen duidelijke systematiek voor projectmatig werken toegepast, maar dat heeft niet direct negatieve consequenties voor de behaalde projectresultaten: de fusieorganisatie komt er conform planning, de inhoudelijke resultaten zijn grotendeels gewaarborgd of worden na het project verder uitgewerkt. Er is grip op de financiën voor zover dat met de kennis van nu mogelijk is. Blijkbaar waren er via de ingerichte stuurgroep en werkgroepen voldoende waarborgen voor realisatie van project, ook zonder uitgebreide rapportages.
- 2 Kernvraag is verder of de gemeente Loon op Zand bij een intergemeentelijk project als deze fusie voldoende grip heeft op verloop en resultaten. Niets wijst erop dat dat niet zo is: zowel bestuurlijk als ambtelijk heeft Loon op Zand voldoende inbreng in het fusietraject kunnen hebben. De gemeenteraad is samen met de raden van Heusden en Waalwijk uitgebreid geïnformeerd en heeft op voorzet van het college bijgestuurd en niet ingestemd met extra bijdragen vanuit Loon op Zand voor 2013 en 2014.

²⁷ Zie bijvoorbeeld *Verslag informatiebijeenkomst t.b.v. raadsleden gemeenten Loon op Zand, Heusden en Waalwijk i.v.m. fusie ISD-WML*, 15 februari 2012.

²⁸ Zie bijvoorbeeld *Gemeente Loon op Zand, Preadvies samenvoeging ISD WML*, 17 april 2012.

²⁹ *Gemeente Loon op Zand, Preadvies samenvoeging ISD WML*, 17 april 2012.

Gemeente Loon op Zand, Woordelijk verslag van de raadsvergadering op 24 mei 2012.

5 Project 3: Wijkgericht werken

5.1 Omschrijving van het project

In 2007 heeft de gemeente Loon op Zand de mogelijkheden verkend om de leefbaarheid en sociale cohesie in straten en buurten te vergroten via een structurele, integrale wijkaanpak. Binnen zo'n wijkaanpak werken verschillende partners samen met bewoners. Woningcorporatie Casade was al begonnen met een vorm van wijkgericht werken. De gemeente Loon op Zand heeft het initiatief genomen om te kijken of dit kon worden verbreed. De gemeenteraad heeft in januari 2008 gekozen voor de invoering van wijkgericht werken.

Op 19 maart 2009 hebben de gemeente Loon op Zand, Casade Woondiensten, Stichting Triangel / De Twern en het politieteam Waalwijk het convenant wijkgericht werken ondertekend en is wijkgericht werken formeel van start gegaan, in eerste instantie voor een periode van drie jaar (tot en met 31 december 2011). De uitgangspunten zijn in 2008 verder uitgewerkt. Enkele kernpunten zijn:

- Samen met wijkpartners bijdragen aan een zorgzame samenleving en robuuste wijken (leefbaar, met voldoende voorzieningen, een sterke sociale structuur, veilig kunnen leven en opgroeien).
- De ambitie om in de periode tot 2015 toe te groeien van additioneel wijkbeheer naar zelfbeheer. Zelfbeheer houdt in dat er in alle wijken een wijkbeheerorganisatie is met actieve bewoners die eigen taken, verantwoordelijkheden en budgetten hebben als het gaat om de leefbaarheid en sociale cohesie in hun wijk.
- Focus op de fysieke en sociale leefomgeving en aansluiting bij initiatieven die er al zijn.
- Wijkteams als spil in de uitvoering van het wijkgericht werken. In de wijkteams zijn alle wijkpartners vertegenwoordigd.
- Evaluatie en doorontwikkeling van wijkgericht werken eind 2011.

Ook na de convenantperiode is wijkgericht werken voorgezet. In de werkwijze zijn in 2012 geen wezenlijke veranderingen aangebracht. Het integraal jaarplan 2012 laat zien dat het jaar vooral een voorzetting is bestaande activiteiten.³⁰ Wel is besloten dat wijkgericht werken in de toekomst meer als instrument wordt ingezet om ontwikkelingen in het sociale domein het hoofd te bieden (de drie transities). Op welke manier precies wordt nu onderzocht.

5.2 Projectresultaten

In tabel 4 zijn de beoogde projectresultaten van het project Wijkgericht werken beknopt weergegeven, in termen van inhoudelijke doelstellingen, financiën en planning, zoals de rekenkamercommissie deze heeft afgeleid uit de projectstukken. In de tweede kolom is aangegeven in hoeverre deze projectresultaten feitelijk gehaald zijn.

	Beoogde projectresultaten	Behaalde projectresultaten
Inhoudelijk	De oorspronkelijke hoofdambitie van wijkgericht werken is om in de periode tot 2015 van additioneel wijkbeheer (fase 1) via integraal wijkbeheer (fase 2) toe te groeien naar zelfbeheer (fase 3) in Kaatsheuvel-Oost,	Het ambitieniveau is lopende het project naar beneden bijgesteld: zelfbeheer realiseren in alle wijken is te hoog gegrepen. Eind 2011 is geconstateerd dat er nog een aantal

³⁰ Gemeente Loon op Zand, *Integraal wijkplan 2012*, zonder datum.

	Kaatsheuvel-West en Loon op Zand. Daarnaast zijn verschillende inhoudelijke resultaten geformuleerd waar wijkgericht werken aan moet bijdragen: – Samenwerken aan een prettige woon- en leefomgeving in de drie wijken Kaatsheuvel-Oost, Kaatsheuvel-West en Loon op Zand door het bevorderen en in stand houden van een goede sociale, economische en fysieke infrastructuur. – Komen tot leefbare buurten, betrokken bewoners en een verbeterde dienstverlening door instellingen en de gemeente. – Betrokken inwoners die verantwoordelijkheid dragen voor elkaar en hun woonomgeving, samenwerkende instanties die vraaggericht werken, verbeterde dienstverlening en leefbare buurten. – Komen tot robuuste en zorgzame wijken en buurten en het tot stand brengen van de samenwerking tussen gemeente, professionele partijen in de wijken en burgers die daarvoor nodig is.	jaren nodig is om toe te groeien naar integraal wijkbeheer. Tegelijkertijd heeft wijkgericht werken in de periode 2009-2011 wel verschillende resultaten opgeleverd: – Infrastructuur voor samenwerking – Bekendheid van wijkgericht werken – Extra financiële middelen – Integrale aanpak (sparren, bekendheid met elkaars werk, korte lijnen, verwijzen, dubbel werk voorkomen). – Gestructureerde aanpak van fysieke en sociale aspecten van buurten. – Uitbreiding aantal betrokken organisaties bij het wijkgericht werken – Toegenomen sociale samenhang – Verbeteringen in de openbare ruimte – Aanpak overlast – Versteving sociale structuren in de wijk – Bewonersparticipatie – Meer vertrouwen van bewoners in organisaties
Financiën	<i>Wijkcoördinatie 2009-2011 (personeelskosten wijkcoördinatoren): € 390.000 waarvan € 240.000 voor rekening van Loon op Zand.</i> <i>Wijkbudgetten 2009-2011 (activiteiten met en door buurtbewoners): € 500.500 waarvan € 261.000 voor rekening van Loon op Zand.</i>	<i>Wijkcoördinatie 2009-2011: € 305.456 waarvan €214.579 door de gemeente Loon op Zand.</i> <i>Wijkbudgetten 2009-2011: € 500.761 waarvan € 145.000 door de gemeente Loon op Zand.</i> Vanuit de gemeente Loon op Zand is er dus sprake van onderbesteding.
Planning	In de notitie uitgangspunten is oorspronkelijk het volgende tijdspad vastgesteld: – 2008: voorbereiding wijkgericht werken – 2009-2011: start wijkgericht werken en invoeren integraal wijkbeheer. – 2009-2011: ondersteunen pilots zelfbeheer. – 2012-2015: introduceren vormen van zelfbeheer. – 2015: integraal wijkbeheer en zelfbeheer ingevoerd.	Het feitelijke tijdspad ziet er als volgt uit: – Voorbereidingen hebben inderdaad plaatsgevonden in 2008. – Aanstelling eerste wijkcoördinator op 1 februari 2009 en tweede op 1 juli 2009. – Pilots zelfbeheer zijn nog niet uitgevoerd. – Integraal wijkbeheer en zelfbeheer zijn anno 2012 nog niet gerealiseerd.

Tabel 4: beoogde en feitelijke projectresultaten van het project Wijkgericht werken.

PROJECTRESULTATEN ZIJN NIET EENDUIDIG GEFORMULEERD

De beoogde inhoudelijke projectresultaten in tabel 4 zijn afkomstig uit verschillende schriftelijke stukken. Er is door verschillende kerndocumenten rond het wijkgericht werken heen geen sprake van

een eenduidig geformuleerd projectresultaat dat als duidelijke rode draad voor het wijkgericht werken kan dienen. Er is sprake van een groot aantal projectresultaten dat onder de noemer van 'doelen', 'gewenste resultaten' of 'ambitieniveau' wordt genoemd. In interviews komt naar voren dat bij de voorbereiding van wijkgericht werken in 2008 bewust is gekozen voor een brede doelstelling waar alle wijkpartners zich in konden herkennen en van waaruit zij zinvolle koppelingen kunnen maken naar hun eigen organisatiedoelstellingen.

KOPPELING TUSSEN ACTIVITEITEN EN PROJECTRESULTATEN IS NIET MOGELIJK

Projectresultaten zijn in globale termen en niet erg meetbaar geformuleerd. Dat wil zeggen dat moeilijk vast te stellen is of projectresultaten ook worden gehaald en wanneer je daar als gemeente (of andere wijkpartner) tevreden over mag zijn. De koppeling tussen activiteiten in de wijken en de projectresultaten is daarmee ook moeilijk te leggen: welke activiteiten met en door bewoners dragen nu in welke mate bij aan robuuste wijken, leefbaarheid of een goede sociale, economische en fysieke infrastructuur? Uit interviews blijkt dat de gemeente samen met wijkpartner Casade wel heeft geprobeerd om deze koppeling beter te leggen. Hiervoor is een groot aantal kwantitatieve indicatoren ontwikkeld waarmee de ontwikkeling van wijken kon worden gevolgd. Men vond deze in de praktijk van het wijkgericht werken weinig bruikbaar. Er wordt nu bekeken of er kan worden gewerkt met 'storytelling', een methode waarbij concrete verhalen van bewoners en hun activiteiten in de wijk de resultaten van wijkgericht werken laten zien.

5.3 Projectorganisatie

Voor wijkgericht werken is een projectorganisatie ingericht met twee niveaus: een stuurgroep en de wijkteams. In de stuurgroep hebben wijkpartners gemeente Loon op Zand, Casade Woondiensten, de politie en Stichting Triangel / De Twern op managementniveau zitting. De stuurgroep wordt voorgezeten door de wethouder wijkgericht werken. De stuurgroep is opdrachtgever van de wijkteams en bewaakt de algehele voortgang en mate waarin projectresultaten worden bereikt.

Voor de wijkindeling is aangesloten bij de indeling die Casade hanteert: Kaatsheuvel-Oost, Kaatsheuvel-West en Loon op Zand. In ieder van de drie wijken is een wijkteam actief onder leiding van een wijkcoördinator die in dienst is van een van de wijkpartners. De wijkteams bestaan uit medewerkers van de verschillende wijkpartners en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het wijkgericht werken samen met bewoners.

De strategisch beleidsmedewerker wijken vormt de schakel tussen stuurgroep en wijkteams: deze is secretaris van de stuurgroep, informeert de stuurgroep over de werkzaamheden van de wijkteams, zorgt voor rapportages, coördineert de wijkcoördinatoren en bewaakt de samenhang met andere beleidsterreinen.³¹

DE INGERICHTE PROJECTORGANISATIE FUNCTIONEERT NAAR TEVREDENHEID VAN BETROKKENEN

De projectorganisatie die in de notitie uitgangspunten en het convenant wijkgericht werken is beschreven, is ook feitelijk ingericht. De keuze voor het organisatiemodel van wijkgericht werken is weloverwogen gemaakt: er is in 2008 zorgvuldig gekeken naar de voor- en nadelen van verschillende modellen en wensen van de verschillende wijkpartners. Zo is er bewust gekozen geen nieuwe

³¹ Gemeente Loon op Zand, *Uitgangspunten wijkgericht werken*, februari 2008.

afdelingen te creëren bij de partners (bijvoorbeeld een gemeentelijke afdeling wijkbeheer), maar wijkteams met een coördinerende taak en voldoende bevoegdheden om direct met bewoners te kunnen samenwerken. Rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn gedetailleerd uitgewerkt.³² Uit interviews blijkt dat de gekozen projectorganisatie naar wens functioneert.

5.4 Projectbeheersing

DE LEIDRAAD PROJECTMATIG WERKEN EN BIJBEHORENDE FORMULIEREN ZIJN NIET TOEGEPAST

De Leidraad projectmatig werken van de gemeente Loon op Zand is niet toegepast binnen wijkgericht werken. Wijkgericht werken is voorbereid en van start gegaan in 2008/2009 voordat de Leidraad projectmatig werken is ontwikkeld in 2010. Desgevraagd geven betrokkenen aan dat na de introductie van projectmatig werken nog wel is overwogen om een projectopdracht op te stellen en andere projectformulieren te gebruiken. Hier is niet voor gekozen, omdat dit in de beleving van betrokkenen weinig meerwaarde had. Binnen wijkgericht werken werkte men inmiddels al met eigen formats.

... MAAR BINNEN WIJKGERICHT WERKEN WORDT WEL SYSTEMATISCH EN GESTRUCTUREERD GEWERKT

Dat de Leidraad projectmatig werken niet wordt gebruikt, wil niet zeggen dat er binnen wijkgericht werken niet systematisch en gestructureerd wordt gewerkt aan het behalen en bewaken van de projectresultaten. Dit blijkt uit:

- het gebruik van formulieren om activiteiten in de wijken te beschrijven inclusief doelen, behaalde resultaten, betrokkenheid van wijkpartners en bewoners, en middelen;³³
- het gebruik van actiepuntenlijsten om initiatieven van bewoners goed op te kunnen volgen;³⁴
- het jaarlijks vaststellen van een vergaderschema voor alle wijkteams;³⁵
- het opstellen van een integraal wijkplan waarin activiteiten voor een jaar zoveel mogelijk worden uitgewerkt. Er zijn integrale wijkplannen opgesteld voor 2010-2011 en 2012;
- de jaarrapportages over de jaren 2009 en 2010 en de algehele evaluatie van het wijkgericht werken die naar het einde van de convenantperiode in 2011 is uitgevoerd.³⁶

HET AMBITIENIVEAU VOOR WIJKGERICHT WERKEN IS TUSSENTIJD NAAR BENEDEN BIJGESTELD, MAAR DIT IS NIET EXPLICIET VASTGESTELD

De hoofdambitie om in de periode tot 2015 toe te groeien naar zelfbeheer in alle wijken is tussentijds losgelaten. Uit interviews blijkt dat wijkpartners al vrij snel na de start van wijkgericht werken hebben geconstateerd dat die ambitie te hoog gegrepen was. In de nabeschuiving van de evaluatie 2009-2011 is dit ook geconstateerd. De rekenkamercommissie constateert dat deze bijstelling niet expliciet heeft plaatsgevonden. Uit interviews blijkt dat de ambitie van wijkteams in de praktijk was om (1) een goede samenwerking tussen wijkpartners en een gezamenlijke werkwijze tot stand te brengen en (2) bewonersbetrokkenheid en -organisatie enigszins van de grond te krijgen. De

³² Gemeente Loon op Zand, *Uitgangspunten wijkgericht werken*, februari 2008.

³³ Zie bijvoorbeeld Gemeente Loon op Zand, *Jaarverslag 2010*, mei 2011.

³⁴ Zie bijvoorbeeld Gemeente Loon op Zand, *Actiepuntenlijst Kaatsheuvel-Oost*, 1 november 2012.

³⁵ Zie bijvoorbeeld Gemeente Loon op Zand, *Vergaderschema wijkteams 2012*.

³⁶ Zie bijvoorbeeld Gemeente Loon op Zand, *Evaluatie rapportage wijkgericht werken 2009-2011*, 9 september 2011.

stuurgroep heeft voor de eerste periode het accent gelegd op twee thema's: fysieke leefbaarheid en sociale cohesie. Voor 2012 en verder komen daar – in het licht van de drie transities – zorg en welzijn bij. Het loslaten van de zelfbeheerambitie is weliswaar besproken in de stuurgroep, maar geleidelijk naar de achtergrond verdwenen en niet goed verankerd door bestuurlijke besluitvorming in het college.

5.5 De rol van de raad

De rol van de raad bij wijkgericht werken is in de notitie uitgangspunten als 'kaderstellend' omschreven. Er is vastgelegd dat de raad periodiek wordt bijgepraat over de voortgang. Het is niet de bedoeling dat raadsleden een rol hebben in de uitvoering van wijkgericht werken.

De raad is op de volgende momenten betrokken bij wijkgericht werken:

- De raad heeft eind 2007 ingestemd met de invoering van wijkgericht werken.
- De raad heeft in mei 2008 een presentatie gehad over de uitgangspunten voor wijkgericht werken. De notitie uitgangspunten is ter kennisgeving aan de raadscommissie Mens en Maatschappij.
- De raad is februari 2010 met een raadsinformatiebrief geïnformeerd over de voortgang van wijkgericht werken en heeft kennis kunnen nemen van de jaarrapportage 2009 en het integraal wijkplan 2010-2011.³⁷
- De raad heeft het kader voor de evaluatie wijkgericht werken 2009-2011 in augustus 2011 vastgesteld.³⁸
- De raad heeft kennis genomen van de resultaten van de evaluatie over 2009-2011 en nieuw budget ter beschikking gesteld voor 2012 en verder.

De raad is op verschillende momenten inderdaad 'kaderstellend' betrokken, zoals voorgenomen in de notitie uitgangspunten. De feitelijke betrokkenheid van de raad bij wijkgericht werken is echter beperkt: betrokken ambtenaren noemen de aandacht van de raad voor wijkgericht werken beperkt en schatten in dat raadsleden weinig zicht hebben op de resultaten die binnen wijkgericht werken worden geboekt.

DE RAAD IS NIET IN DE GELEGENHEID GEWEEST OM TE STUREN OP BIJSTELLING VAN HET AMBITIENIVEAU

Eerder constateerde de rekenkamercommissie al dat het loslaten van zelfbeheer gaandeweg en niet erg expliciet is gebeurd. De raad is hierover niet tussentijds geïnformeerd en heeft niet de mogelijkheid gehad om hierover te debatteren en bij te sturen. De raad is door het college nog niet betrokken bij het bespreken van de koers voor het wijkgericht werken in de toekomst. Het beleidsplan 'wijkgericht werken vanaf 2012' waar in de programmabegroting 2013-2016 naar wordt verwezen, is nog niet opgesteld.³⁹

³⁷ Gemeente Loon op Zand, *Raadsinformatiebrief wijkgericht werken*, 17 februari 2010.

³⁸ Gemeente Loon op Zand, *Evaluatiekader wijkgericht werken*, 5 september 2011.

³⁹ Gemeente Loon op Zand, *Programmabegroting 2013-2016*, 18 september 2012, p51.

5.6 Succes- en faalfactoren

- 1 De brede afbakening van wijkgericht werken en de globale formulering van projectresultaten maken projectbeheersing moeilijk. Op papier hebben wijkgericht werken en de wijkteams een enorm breed werkveld en moeten zij bijdragen aan een groot aantal doelstellingen waarvan onduidelijk is wat er precies mee bedoeld wordt. Activiteiten en resultaten koppelen is hierdoor lastig. Loon op Zand is hier overigens niet uniek in: ook andere gemeenten worstelen met het meetbaar en tastbaar maken van begrippen als leefbaarheid en sociale cohesie.
- 2 De brede afbakening en het grote aantal projectresultaten maken ook dat de hoofdambitie om te groeien van additioneel wijkbeheer naar zelfbeheer makkelijk naar de achtergrond verdwijnt. Bijstelling van dit ambitieniveau is reëel en begrijpelijk, maar gezien vanuit projectmatig werken dient dit dan wel expliciet te gebeuren. Het houdt in feite een serieuze wijziging van de projectopdracht en ook een politieke keuze in. De gemeenteraad van Loon op Zand heeft niet de mogelijkheid gehad om hierop te sturen. Hier staat tegenover dat de raad deze hoofdambitie waarschijnlijk ook niet scherp op het netvlies heeft gehad bij besluitvorming over de notitie uitgangspunten en nu ook niet heeft. Meer scherpheid en afbakening in de projectresultaten hadden hieraan bij kunnen dragen.

Bijlagen

Geraadpleegde bronnen

SCHRIFTELIJKE STUKKEN (IN CHRONOLOGISCHE VOLGORDE)

Gemeente Loon op Zand, *Standaard projectcommunicatie*, zonder datum.

Gemeente Loon op Zand, *Spelregels projectmatig werken*, zonder datum.

Gemeente Loon op Zand, *Processchema gebiedsontwikkeling Loon op Zand*, zonder datum.

Gemeente Loon op Zand, *Procedure buurtschouw*, zonder datum.

Gemeente Loon op Zand, *Besturing- en managementfilosofie*, 28 september 2000.

Gemeente Loon op Zand, *Adviesnota integrale wijkgerichte aanpak*, 14 augustus 2007.

Gemeente Loon op Zand, *Kopij voor burgerjaarverslag*, 2008.

Gemeente Loon op Zand, *Uitgangspunten wijkgericht werken*, februari 2008.

Gemeente Loon op Zand, *Notitie uitgangspunten wijkgericht werken*, 24 april 2008.

Gemeente Loon op Zand, *Adviesnota uitgangspunten organisatie wijkgericht werken Loon op Zand*, 19 juni 2008.

Gemeente Loon op Zand, *Format projectoverdrachtsdocument*, 6 februari 2009.

Gemeente Loon op Zand, *Format voortgangsreportage project*, 6 februari 2009.

Gemeente Loon op Zand, *Persbericht ondertekenen convenant wijkgericht werken*, februari 2009.

Gemeente Loon op Zand, *Convenant wijkgericht werken*, 19 maart 2009.

Artikel Gezandt, juni 2009.

Gemeente Loon op Zand, *Flyer wijkgericht werken*, 28 september 2009.

Gemeente Loon op Zand, *Wijkgericht werken Loon op Zand*, 25 september 2009.

Gemeente Loon op Zand, *Integraal wijkplan wijkgericht werken 2010-2011*, 2010.

Gemeente Loon op Zand, *Evaluatie rapportage wijkgericht werken 2009*, 21 januari 2010.

Gemeente Loon op Zand, *Jaarrapportage wijkgericht werken 2009*, januari 2010.

Gemeente Loon op Zand, *Raadsinformatiebrief wijkgericht werken*, 17 februari 2010.

Gemeente Loon op Zand, *Overdrachtsdocument PMO*.

Interne Bedrijfsvoerings Projecten, 19 juni 2010.

Gemeente Loon op Zand, *Leidraad Projectmatig werken*, 27 juli 2010.

Gemeente Loon op Zand, *Nieuwsbrief wijkgericht werken*, september 2010.

PSW, *Eerste verkenning Samenwerking WML-ISD*, 3 november 2010.

Gemeente Loon op Zand, *Raadsinformatiebrief regeling onderkant arbeidsmarkt*, 27 januari 2011.

Gemeente Loon op Zand, *Opdrachtformulering*, 5 april 2011.

Gemeente Loon op Zand, *Opdrachtformulering fusie ISD en WML*, 2 mei 2011.

Gemeente Loon op Zand, *Preadvies samenwerking ISD WML*, 5 april 2011.

Verslag stuurgroep ISD-WML, 23 mei 2011.

Gemeente Loon op Zand, *Jaarverslag 2010*, mei 2011.

Schaepkens, *Plan van aanpak Fusie ISD Midden Langstraat en Werkbedrijf Midden Langstraat*, 30 juni 2011.

Verslag stuurgroep ISD-WML, 30 juni 2011.

Gemeente Loon op Zand, *Preadvies werken op afspraak*, 23 augustus 2011.

Gemeente Loon op Zand, *Visiedocument gemeentelijke dienstverlening Loon op Zand*, augustus 2011.
Gemeente Loon op Zand, *Evaluatiekader wijkgericht werken*, 5 september 2011.
Gemeente Loon op Zand, *Notulen van de commissievergadering Bestuur en Middelen op 8 september 2011*.
Gemeente Loon op Zand, *Evaluatie rapportage wijkgericht werken 2009-2011*, 9 september 2011.
Gemeente Loon op Zand, *Projectopdracht werken op afspraak*, 7 november 2011.
Duinkoerier, *Bezuiniging geen invloed wijkgericht werken*, 9 november 2011.
Gemeente Loon op Zand, *Notulen raadsvergadering*, 10 november 2011.
Stuurgroep ISD-WML, *"Andere kijk, nieuw koers" - Missie, visie en strategische uitgangspunten Intergemeentelijk Bedrijf voor Werken naar Vermogen in de Midden Langstraat*, 22 november 2011.
Gemeente Loon op Zand, *Integraal wijkplan 2012*, zonder datum.
Gemeente Loon op Zand, *Vergaderschema wijkteams 2012*.
Gemeente Loon op Zand, *Voortgangsrapportage werken op afspraak*, 17 januari 2012.
Gemeente Loon op Zand, *Adviesnota fusietraject en ontwikkelingen isd*, 23 januari 2012.
Gemeente Loon op Zand, *Voortgangsrapportage werken op afspraak*, 16 februari 2012.
Gemeente Loon op Zand, *Voortgangsrapportage werken op afspraak*, 7 december 2012.
Verslag informatiebijeenkomst t.b.v. raadsleden gemeenten Loon op Zand, Heusden en Waalwijk i.v.m. fusie ISD-WML, 15 februari 2012.
Stuurgroep ISD-WML, *Hoofdstructuur fusieorganisatie WML en ISD-ML*, 6 februari 2012.
Schaepekens, *Planning fusie ISD-WML*, februari 2012.
Gemeente Loon op Zand, *Preadvies samenvoeging ISD WML*, 17 april 2012.
Gemeente Loon op Zand, *Woordelijk verslag van de raadsvergadering op 24 mei 2012*.
Gemeente Loon op Zand, *Projectopdracht implementatie drie transities*, 21 juni 2012.
Gemeente Loon op Zand, *Format projectopdracht Loon op Zand*, september 2012.
Gemeente Loon op Zand, *Programmabegroting 2013-2016*, 18 september 2012.

RESPONDENTEN

Naam	Functie
Mevrouw M. van Bavel	Gemeentesecretaris
De heer P. Bexkens	Afdelingshoofd Ruimtelijke Ontwikkeling
De heer W.C. Luijendijk	Burgemeester
Mevrouw N. Hazelzet	Adviseur Werk en Inkomen
De heer J. Lam	Strategisch Beleidsadviseur Wijkgericht Werken
De heer S. van den Nieuwenhuijzen	Afdelingshoofd Maatschappij en Veiligheid
De heer E. Franken	Griffier
De heer H. Rutten	Afdelingshoofd Dienstverlening

Normenkader

De waarborgen voor sturing en controle op projecten en de toepassing hiervan in de praktijk zijn getoetst aan onderstaand normenkader. De normen zijn geordend naar de zeven onderzoeksvragen.

1 WELKE VOORSCHRIFTEN VOOR STURING EN CONTROLE OP PROJECTEN KENT DE GEMEENTE LOON OP ZAND?

- a Er is een recent (max. 5 jaar) door het college vastgesteld kader voor projectmatig werken
- b Binnen de reguliere planning & control cyclus bestaan duidelijke uitgangspunten voor informatieverstrekking over projecten aan de raad tbv besluitvorming, voortgangsbewaking en verantwoording

2 IN HOEVERRE VOLDOEN DIE VOORSCHRIFTEN AAN ALGEMEEN GELDENDE NORMEN VOOR DE AANSTURING VAN PROJECTEN?

De leidraad Projectmatig werken gaat in op alle kernelementen die volgens gangbare modellen van projectmatig werken nodig zijn. In de leidraad wordt tenminste aandacht besteed aan het begrip project, projectfasering, formats en inhoud van werk- en beslisdocumenten (bestuursopdracht, projectplan etc.), rollen, taken en bevoegdheden, projectbeheersing in termen van inhoud, tijd en geld, projectorganisatie en risicomanagement.

3 HOE ZIJN DEZE VOORSCHRIFTEN INGEBED IN DE WERKWIJZE VAN DE ORGANISATIE?

- a De leidraad Projectmatig werken wordt toegepast op alle projecten van de gemeente Loon op Zand. Afhankelijk van complexiteit, politieke gevoeligheid en financiële omvang worden de elementen van de leidraad volledig of gedeeltelijk toegepast op het betreffende project.
- b De leidraad Projectmatig werken is voldoende praktisch / geeft voldoende concrete handreikingen. Alle spelers kunnen eruit opmaken projectmatig werken in hun dagelijkse werk vorm krijgt.

4 HOE IS DE KADERSTELLENDE EN CONTROLERENDE ROL VAN DE GEMEENTERAAD BINNEN DE TOEGEPASTE WERKWIJZE VORMGEGEVEN?

- a Binnen Projectmatig werken is helder aan in welke situaties de raad bij een project betrokken is en hoe de kaderstellende en controlerende rol dan vorm krijgt.
- b Binnen Projectmatig werken is helder op welke momenten en op welke manier de gemeenteraad door het college wordt geïnformeerd over projecten. De afspraken over informatievoorziening ondersteunen de raad bij besluitvorming over projecten. Aan te leveren informatie omvat o.a. projectplan, probleemanalyse, projectafbakening, financiële onderbouwing, besluitvormingsmomenten en rol van de raad daarbij, projectorganisatie en verantwoordelijkheden, wijze van informatievoorziening aan de raad.

5 OP WELKE WIJZE HEEFT DE STURING EN CONTROLE IN DE PRAKTIJK PLAATSGEVONDEN?

Ieder project is beschreven aan de hand van de volgende vragen:

- a Wat was de inhoud van het project? Te behalen projectresultaat in termen van kwaliteit, tijd en geld.
- b Op welke wijze is vorm gegevens aan het project? Bestuursopdracht, projectplan, projectorganisatie, projectfasering, rollen/taken en verantwoordelijkheden, procedures/werkwijze

- c Op welke managementniveaus/bestuurslagen en op welke wijze is invulling gegeven aan sturing en controle van het project?
- d Op welke wijze is informatievoorziening over het project ingericht (kwaliteit, tijd, geld en risico's)?
- e Op welke wijze is er samengewerkt tussen interne spelers en met betrokken externe partijen (burgers, bedrijven, belangengroepen, ketenpartners etc.)?
- f Welk projectresultaat is behaald, in hoeverre wijkt dit af (kwaliteit, tijd, geld) van de projectdoelstelling? Op welke wijze en in welk stadium is over de afwijkingen gerapporteerd?
- g Hoe is het projectresultaat te verklaren? Welke bijdrage levert projectmatig werken hieraan?
- h Is een (interne) evaluatie van het project uitgevoerd? Welke leerpunten heeft dit opgeleverd en tot welke acties heeft dit geleid?

6 IN HOEVERRE HEEFT DIE STURING EN CONTROLE AAN DE GEMEENTELIJKE VOORSCHRIFTEN C.Q. ALGEMEEN GELDENDE NORMEN VOOR DE AANSTURING VAN PROJECTEN VOLDAAN?

- a De voorgeschreven werk- en beslisdocumenten zijn feitelijk gebruikt en op het juiste niveau vastgesteld.
- b Het te realiseren projectresultaat is bij aanvang van het project smart geformuleerd in termen van kwaliteit, tijd en geld.
- c De projectorganisatie is in de verschillende projectfasen vooraf bepaald en heeft ook feitelijk vorm gekregen.
- d Bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot het project zijn eenduidig vastgesteld (voor interne en eventueel externe partijen).
- e Te hanteren procedures/werkwijzen bij het project liggen vast.
- f Er is sprake van een gestructureerde projectplanning (projectplan, faseplannen) en voortgangsbewaking (doel, tijd, geld).
- g Er is sprake van een gestructureerd en systematisch risicomanagement.
- h De interne en externe informatievoorziening is op orde (financiële projectadministratie, projectdossier, projectrapportages).
- i Er wordt intern en extern constructief samengewerkt met oog op het behalen van het projectresultaat. Er is over en weer goed verwachtingenmanagement over de voortgang en ieders inbreng.
- h Er is goed ingespeeld op onverwachte omstandigheden. Projectresultaat, -aanpak en -organisatie worden tussentijds bijgesteld/bijgestuurd indien nodig. De leidraad Projectmatig werken wordt niet rigide/klakkeloos toegepast en werkt niet contraproductief.

7 IN HOEVERRE HEEFT DE RAAD ZIJN STURENDE EN CONTROLLERENDE TAAK VOOR DE VERSCHILLENDE PROJECTEN ADEQUAAT KUNNEN VERVULLEN?

- a Informatievoorziening aan de raad over projecten vindt plaats conform de gemaakte afspraken.
- b De raad stelt kwalitatief goede kaders vast.
- c De raad beschikt over de benodigde informatie om de voortgang van het project te kunnen monitoren en waar nodig bij te sturen

- d Op basis van de geformuleerde kaders wordt de raad geïnformeerd over de voortgang van het project, eventuele afwijkingen ten opzichte van de planning (tijd/geld/kwaliteit) en verklaringen daarvoor, risico's en risicobeheersing, beslipunten.
- e Op basis van de geformuleerde kaders wordt de raad geïnformeerd over de afronding van het project; uitkomsten interne evaluatie, resultaat versus plan, voldaan aan randvoorwaarden tijd/geld/kwaliteit, verbeterpunten.
- f Zowel college als raad stellen zich actief op om de benodigde informatie te verstrekken c.q. te verkrijgen.