

Over sturing

Opvolging aanbevelingen commissie Hermans

Maart 2016

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Opsterland

Voorzitter	Tiny Ruiters
Externe leden	Barbara IJsselmuiden Arjan Erkens
Secretaris	Jellie Rijpma

Email: rekenkamercommissie@opsterland.nl

Website: www.opsterland.nl/gemeenteraad/Rekenkamercommissie

Voorwoord

Met genoegen bieden wij u hierbij de resultaten aan van ons onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen van de onderzoekscommissie Hermans. Deze commissie onder leiding van van drs. L.M.L.H.A. (Loek) Hermans werd in 2009 door de gemeenteraad ingesteld om onderzoek te gaan doen naar het proces rondom het Polderhoofdkanaal.

Hermans concludeerde in zijn rapport dat het procesverloop sterk bepaald werd door de druk om binnen gestelde termijnen klaar te zijn waardoor te weinig ruimte voor reflectie was. Hermans deed in zijn rapport een aantal aanbevelingen om projectmatig werken en de sturing daarop te verbeteren.

Het onderhavige rapport van de rekenkamercommissie biedt inzicht in de wijze waarop binnen de gemeente Opsterland met projectmatig werken wordt omgegaan. Naar de indruk van de rekenkamercommissie heeft de gemeente Opsterland als geheel een betere control gekregen op grootschalige en complexe projecten. Dat neemt niet weg dat wij nadrukkelijk aandacht vragen voor zaken die voor verbetering in aanmerking komen zoals de sturing door de gemeenteraad.

Deze rapportage bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota (deel 1) en een nota van bevindingen (deel 2). De bestuurlijke nota bevat naast de aanleiding van dit onderzoek, een beschrijving van het onderzoeksproces, de conclusies en de aanbevelingen. De bestuurlijke nota is zelfstandig leesbaar voor diegenen die snel inzicht willen hebben in de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie. In deel 2, de nota van bevindingen, treft u de volledige onderzoeksaanpak en de feiten en bevindingen aan die de basis vormen voor de bestuurlijke nota.

Onze dank gaat uit naar alle betrokkenen die hun medewerking verleend hebben aan het onderzoek en voor hun constructieve bijdragen.

Tiny Ruiter, voorzitter rekenkamercommissie Opsterland

Inhoudsopgave

Deel 1: Bestuurlijke nota	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	4
1.2 Focus van het onderzoek.....	4
1.3 Doel- en vraagstelling	5
1.4 Normen in dit onderzoek.....	5
1.5 Onderzoeksproces	6
2 Conclusies	7
3 Aanbevelingen	9
Deel 2: Nota van bevindingen	10
1 Inleiding	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Leeswijzer	11
2 Onderzoeksvragen, afbakening en normenkader	12
2.1 De algemene aanbevelingen van de commissie Hermans	12
2.2 De onderzoeksvragen	12
3 Aanpak van het onderzoek	14
4 Feitenrelas en analyse	15
4.1 Algemene ontwikkeling.....	15
4.1.1 Start in 2009	15
4.1.2. Rapportage januari / februari 2010	15
4.1.3. Professionalisering maart / juli 2010	16
4.1.4. Implementatie vanaf augustus 2010	16
4.1.5. Oogst eind 2015.....	17
4.1.6. Voortdurende aandacht	17
4.2 Ontwikkeling van specifieke projecten.....	17
4.2.1. Toelichting	17
4.2.2. Context: project Polderhoofdkanaal	18
4.2.3. Casus 1: Gorredijk Centrum Oost.....	18
4.2.4. Casus 2: Voorbereiding decentralisaties	18
4.2.5. Casus 3: Basisregistratie Grootchalige Topografie	19
4.2.6. Casus 4: Aanpak bezuinigingen 2016	19
4.2.7. Vooruitblik: De Skâns / Multifunctionele accommodatie (MFA).....	19
4.3 De algemene aanbevelingen in praktijk	20
4.4 Toetsing aan het normenkader.....	21
5 Beantwoording van de onderzoeksvragen	22

6. Bijlagen	25
6.1 De algemene aanbevelingen van de commissie Hermans	25
6.2 Factsheets van de geselecteerde cases	27
<i>Factsheet 1: Gorredijk Centrum Oost.....</i>	<i>28</i>
<i>Factsheet 2: Basisregistratie Grootchalige Topografie (OWO-samenwerkingsproject).....</i>	<i>32</i>
<i>Factsheet 3: Voorbereiding decentralisaties</i>	<i>34</i>
<i>Factsheet 4: Aanpak bezuinigingen 2016</i>	<i>36</i>
<i>Factsheet 5: Multifunctionale Accommodatie / de Skâns (MFA).....</i>	<i>38</i>
6.3 Lijst van geïnterviewden en geraadpleegde documenten.....	40
6.3.1 Geïnterviewde personen	40
6.3.2 Geraadpleegde documenten.....	40

Deel 1
Bestuurlijke nota

1 Inleiding

De bestuurlijke nota gaat allereerst in op de aanleiding voor het onderzoek, de focus voor het onderzoek, doel- en vraagstelling, de normen en de onderzoeksmethoden. In hoofdstuk 2 en 3 zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In 2009 heeft de gemeenteraad van Opsterland een onderzoekscommissie ingesteld onder voorzitterschap van dhr. Hermans met de volgende opdracht:

”Maak door middel van feitenonderzoek en reconstructie inzichtelijk hoe het proces om te komen tot heropening van het Polderhoofdkanaal is doorlopen, dit met het doel lessen te formuleren die van dienst kunnen zijn voor het vervolg van het project en voor de aanpak van andere grootschalige projecten binnen de gemeente.”

De onderzoekscommissie heeft in 2010 haar rapport opgeleverd. De gevraagde lessen zijn geformuleerd in twee sets aanbevelingen. De eerste set betreft algemene aanbevelingen voor beleid, protocollen en werkwijze ten aanzien van (toekomstige) grote projecten binnen de gemeente Opsterland. De tweede set betreft aanbevelingen tot gerichte interventies waarmee het project Polderhoofdkanaal tot een succesvol einde gebracht zou kunnen worden. De gemeenteraad heeft op 1 februari 2010 de uitgebrachte aanbevelingen overgenomen en het college opdracht gegeven deze uit te werken en daar de raad over te rapporteren.

Het project Polderhoofdkanaal is inmiddels afgerond, mede dankzij de interventies zoals aanbevolen door de commissie Hermans. Actueel is nog de vraag binnen de gemeenteraad in hoeverre de aanbevelingen zijn ingevoerd en geborgd binnen de gemeente Opsterland. Dat vormde de directe aanleiding voor de rekenkamercommissie om dit onderzoek uit te voeren.

Het maatschappelijk en financieel belang van het onderwerp is groot vanwege de impact die grote projecten hebben op het functioneren en de financiën van de gemeente. Met de recente ontwikkelingen rondom MFA De Skâns is het onderwerp zeer actueel.

De rekenkamercommissie heeft vanuit deze achtergrond besloten onderzoek te gaan doen naar de opvolging van specifiek de algemene aanbevelingen van de commissie Hermans.

1.2 Focus van het onderzoek

Het onderzoek betreft de opvolging van de aanbevelingen die de commissie Hermans in 2010 gedaan heeft. De rekenkamercommissie heeft gekeken naar de periode 2010 tot en met heden. Belangrijk daarbij is in hoeverre de aanbevelingen zoals die door Hermans zijn gedaan terug te vinden zijn in de huidige werkwijze rondom (potentieel) complexe projecten. Beschouwd zijn daarbij het beleid,

de protocollen, de werkwijze, betrokken functionarissen en organen en de communicatie. Het onderzoek heeft zich beperkt tot binnen de gemeente: raad, college en ambtelijke organisatie.

1.3 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt:

In beeld krijgen in hoeverre de gemeente Opsterland in staat is om grote projecten op goede wijze te kunnen uitvoeren.

De ervaringen met het Polderhoofdkanaal tot 2010 hebben het beeld opgeleverd dat in de gemeentelijke werkwijze veel verbeterd moest worden om herhaling van problemen te voorkomen. De commissie Hermans heeft in 2010 duidelijke aanbevelingen gedaan waar en hoe deze verbeteringen nodig zijn. Een nevendoelstelling van het onderzoek is in beeld te brengen wat anno 2015 in beleid en uitvoering terug te vinden is van de aanbevelingen van de commissie Hermans.

Vraagstelling

De commissie Hermans heeft twee soorten aanbevelingen gedaan. Voor de eerste set, de gerichte interventies in het project Polderhoofdkanaal, is de vraag of en in hoeverre deze hebben geleid tot algemene aanpassing van beleid, protocollen en/of werkwijze. Voor de tweede set, de algemene aanbevelingen, is de vraag in hoeverre deze zijn doorgevoerd en geborgd. Voor beide sets aanbevelingen geldt dat het niet alleen gaat om aanpassingen op papier, maar vooral ook om wat daar in de dagelijkse praktijk van te merken is.

Dit leidt tot de volgende vraagstelling:

In hoeverre zijn de aanbevelingen die de commissie Hermans in 2010 heeft gedaan geborgd?

1.4 Normen in dit onderzoek

Om tot de juiste oordeelsvorming te komen is het noodzakelijk de bevindingen te toetsen en af te meten. Hiervoor heeft de rekenkamercommissie het volgende normenkader gehanteerd:

- het college heeft de aanbevelingen opgepakt
- de gemeenteraad is tijdig, volledig en duidelijk op de hoogte is gesteld van de voortgang waar het de verdere uitwerking en implementatie van de aanbevelingen betreft
- de aanbevelingen hebben geleid tot besluiten waarmee beleid, protocollen en werkwijze zijn aangepast
- betreffende besluiten zijn bekend bij en worden toegepast door de verantwoordelijken binnen de organisatie
- de aanbevelingen worden onverkort toegepast en herkenbaar zijn in de aanpak van grote projecten

1.5 Onderzoeksproces

Tijdens de eerste fase van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie bronnenonderzoek gedaan. Bestuurlijke en ambtelijke (beleids-)documenten zijn onderzocht op relevante informatie. Daarnaast zijn interviews gehouden met betrokkenen van de gemeentelijke organisatie en met de fractievoorzitters in de gemeenteraad. De rekenkamercommissie heeft in de fase daarna aan de hand van een aantal casestudies getoetst hoe in recente projecten is omgegaan met de aanbevelingen van de commissie Hermans. Hiervoor heeft de rekenkamercommissie wederom bronnenonderzoek gedaan en interviews gehouden.

De bevindingen van het onderzoek zijn opgenomen in deel 2 van het onderzoeksrapport: de nota van bevindingen. De nota van bevindingen is conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Opsterland om na te gaan of de feiten zoals beschreven in die nota in het licht van de onderzoeksdoelstelling en -vraagstelling, juist en volledig zijn. Op- of aanmerkingen als gevolg van dit ambtelijk hoor en wederhoor zijn, na zorgvuldige afweging van de rekenkamercommissie, verwerkt in de nota van bevindingen. De wijze waarop de rekenkamercommissie dit gedaan heeft is middels een memorie van antwoord teruggekoppeld aan de gemeentelijke organisatie. Vervolgens is de bestuurlijke nota geschreven met de conclusies en aanbevelingen. Het geheel van nota van bevindingen en bestuurlijke nota vormt het onderzoeksrapport.

Het onderzoek is uitgevoerd door Arjan Erkens, lid van de rekenkamercommissie en Jellie Rijpma, secretaris van de rekenkamercommissie.

2 Conclusies

Hieronder volgen de conclusies zoals die op basis van het onderzoek zijn getrokken. Deze zijn gebaseerd op de beantwoording van de deelvragen zoals is opgenomen in hoofdstuk 5 van de nota van bevindingen en op de toetsing van de feiten aan het gestelde normenkader.

De rekenkamercommissie concludeert dat:

1. college en organisatie een nieuwe werkwijze en cultuur hebben ontwikkeld die adequaat antwoord geeft op veel van de aanbevelingen
2. versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad slechts ten dele invulling heeft gekregen en in veel situaties in de vorm van consultatie gebeurt
3. de gemeente Opsterland als geheel een betere control heeft op grootschalige en complexe projecten
4. er tussen het verschijnen van het rapport van de commissie Hermans en heden niet is teruggeblikt op de opvolging van de algemene aanbevelingen, maar dat de gemeenteraad tevreden is over haar rol en betrokkenheid op dit moment.

In 2009 kende de gemeente Opsterland een cultuur en werkwijze met een overwegend één-op-één sturing op projecten. Doordat besluiten vaak door een individuele wethouder en ambtenaar genomen werden, en ook daar gelaten werden, ontbrak het aan de nodige integraliteit en betrokkenheid. Dit lag ten grondslag aan het vastlopen van het project Polderhoofdkanaal.

De politieke aandacht die medio 2009 ontstond voor het vastgelopen project, leidend tot het instellen van de commissie Hermans, is voortvarend en pro-actief door de organisatie opgepakt. Met een nieuw afdelingshoofd en inzet van Twijnstra Gudde was eind 2009 een stevige basis gelegd waarop de commissie Hermans haar rapportage en aanbevelingen kon laten aansluiten.

Het project Polderhoofdkanaal is met de aanpak van Twijnstra Gudde snel en effectief bijgestuurd. Begin 2011 is op verzoek van de raad expliciet teruggeblikt op de *specifieke* aanbevelingen van de commissie Hermans. Deze bleken op dat moment zo goed als allemaal opgevolgd.

Met de aanpak en het bijbehorende trainingsprogramma van Twijnstra Gudde is vanaf 2010 gewerkt aan een andere werkwijze en cultuur. Zowel het college als de directie sturen nu integraal en gezamenlijk op de verschillende projecten. Ook in beleidstrajecten is expliciet aandacht gekomen voor de rol van raad en college en voor te behalen doelen. In praktische zin is zo aan veel van de aanbevelingen van de commissie Hermans invulling gegeven.

De essentie van de aanbevelingen van de commissie Hermans, versterking van de rol van de raad, is onderbelicht gebleven. De raad wordt wel meer en beter dan voorheen geïnformeerd over projecten. Echter, in veel dossiers ontbreekt een sturende betrokkenheid of is deze beperkt tot informele of vertrouwelijke gesprekken.

Bijzondere aandacht daarbij verdient de initiatiefase, de 'wat-vraag' voorafgaand aan het definiëren van een feitelijk project. Vaak zijn dit langjarige ontwikkelingen waarin de gemeente samen met derden de kansrijkheid zoekt en bepaalt. Hierin ligt een dilemma opgesloten. Aan de ene kant beperkt sturing door de raad de speelruimte om een haalbare ontwikkeling te definiëren. Aan de andere kant

kan de raad niet meer sturen als een ontwikkeling of project al is gedefinieerd met betrokkenheid van en draagvlak bij externen.

Ondanks dat de sturing door de raad bij diverse projecten niet herkenbaar is, ervaart de raad dat niet als een probleem of vraagstuk. De huidige werkwijze sluit in dat opzicht goed aan op de wens van de raad. Dat verklaart waarom met name aanbevelingen van de commissie Hermans die de raad meer regie geven niet volledig zijn doorgevoerd.

De raad zoekt nog wel antwoord op het vraagstuk van de langdurigheid van ontwikkelingen. Projectvoorstellen en -besluiten komen vaak voort uit (beleids-) kaders uit een vorige bestuursperiode. Voor zover raadsleden daar (nog) bekend mee zijn, kan er aanleiding zijn tot een hernieuwde afweging.. De organisatie houdt er niet vanzelfsprekend rekening mee dat de uitgangspunten voor een project niet volledig bekend of gedragen kunnen zijn.

Tegelijk lijkt de organisatie ook met deze constatering voortvarend en pro-actief aan de gang te gaan. Ten tijde van dit rekenkameronderzoek is besloten een apart team projecten op te richten waarmee op meer gestructureerde wijze aandacht voor projecten en projectmatige ontwikkelingen is.

3 Aanbevelingen

Voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad van Opsterland:

- A - Geef het college opdracht om:
 - I. de systematiek van projectmatig werken nadrukkelijk ook toe te passen op ontwikkeltrajecten en de initiatiefase van ontwikkelingen,
 - II. in de periodieke rapportages over projecten / ontwikkelingen expliciet te benoemen wat de uitgangspunten zijn (inclusief datum van vaststelling) en wat in de aankomende periode van de raad wordt verwacht (moment, aard en inhoud van informatie),
 - III. aan de raad te rapporteren op welke wijze een onafhankelijke advisering aan directie en college is geborgd, met daarbij specifieke aandacht voor advisering over (het toepassen van elementen uit) projectmatig werken.

- B - Vraag het college over een jaar expliciet te rapporteren over de uitvoering van aanbeveling A.

- C - Weeg als gemeenteraad telkens af of een informerende / consulterende bijeenkomst dan wel een informerende brief van het college voldoende recht doet aan uw controlerende en kaderstellende rol, met daaraan gekoppeld de vraag of de conclusies uit een bijeenkomst of een brief in formele zin vastgelegd zouden moeten worden ten behoeve van latere verantwoording.

Deel 2 Nota van bevindingen

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Bij haar oriëntatie op onderzoeksonderwerpen voor 2015 is door de gemeenteraad aan de rekenkamercommissie de vraag gesteld in hoeverre de projectmatige aanpak zoals de commissie Hermans¹ bij haar onderzoek naar het project Polderhoofdkanaal heeft aanbevolen zijn ingevoerd en geborgd binnen de gemeente. De gemeenteraad van Opsterland zoekt antwoord op de vraag in hoeverre de gemeente Opsterland in staat is om grote projecten op goede wijze uit te kunnen voeren. De ervaringen met het Polderhoofdkanaal in de periode tot aan 2010 hebben het beeld opgeleverd dat in de gemeentelijke werkwijze veel verbeterd moest worden om herhaling van problemen te voorkomen.

De commissie Hermans heeft in 2010 in de onderzoeksrapportage ‘Stille wateren²’ duidelijke aanbevelingen gedaan waar en hoe deze verbeteringen nodig zijn. Zo heeft deze commissie bijvoorbeeld aanbevolen om een gemeentelijk protocol op te stellen voor de uitvoering van grootschalige en/of als complex ingeschatte projecten en te werken aan een versterking van de binnen de gemeente aanwezige vaardigheden op het gebied van projectmatig werken.³

Op 1 februari 2010 heeft de gemeenteraad van Opsterland het rapport van de commissie Hermans en de daarin opgenomen aanbevelingen besproken. De gemeenteraad heeft besloten:

- de aanbevelingen over te nemen,
- het (per maart 2010 nieuw te vormen) college op te dragen
 - o de aanbevelingen uit te werken,
 - o de raad daarover zo snel mogelijk te informeren.

De gemeenteraad is benieuwd op welke wijze deze aanbevelingen zijn opgevolgd en of daarmee de (politieke) sturing op grootschalige projecten voldoende is geborgd. De rekenkamercommissie heeft op 1 september 2015 besloten om hiernaar onderzoek te doen.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk twee bespreken wij de onderzoeksvragen, de afbakening van het onderzoek en het normenkader. Hoofdstuk drie bevat de onderzoeksverantwoording. De feitelijke bevindingen onderbouwd met meningen uit de gesprekken hebben wij samen met een tijdslijn in hoofdstuk vier opgenomen. In dit hoofdstuk is ook de interpretatie van de bevindingen door de rekenkamercommissie beschreven. In hoofdstuk 5 worden vervolgens de onderzoeksvragen beantwoord. De rekenkamercommissie heeft aan de hand van een aantal casestudies getoetst hoe in recente projecten is omgegaan met de aanbevelingen van de commissie Hermans. De casestudies betreffen dossieronderzoek en interviews. Deze casestudies zijn opgenomen als factsheets in bijlage 6.2.

¹ In 2009 heeft de gemeenteraad van Opsterland een onderzoekscommissie ingesteld onder leiding van drs. L.M.L.H.A. (Loek) Hermans

² Het rapport ‘Stille wateren’ wordt in de praktijk aangeduid met ‘het rapport Hermans’.

³ De aanbevelingen van de commissie Hermans zijn opgenomen in bijlage 6.1

2 Onderzoeksvragen, afbakening en normenkader

2.1 De algemene aanbevelingen van de commissie Hermans

Het rekenkameronderzoek richt zich op de opvolging van de algemene aanbevelingen die de commissie Hermans in 2010 heeft gedaan. De volledige tekst hiervan is opgenomen in de bijlage. De strekking hiervan is als volgt samen te vatten.

- 1a Zorg voor meer intensieve en structurele betrokkenheid gemeenteraad bij complexe projecten
- 1b Stel concrete richtlijnen op voor de wijze van besluitvorming over en binnen complexe projecten
- 1c + 2 Start een project op basis van een brede discussie over ambities, doelen, oogmerken, verwachtingspatroon en randvoorwaarden, bijvoorbeeld in een startnotitie
- 1d Formuleer richtlijnen voor schriftelijke informatievoorziening aan de gemeenteraad
- 3 Start en toets grootschalige of complexe projecten vanuit het gemeentelijk beleidskader
- 4 Stel als raad een protocol vast voor de uitvoering van grootschalige of complexe projecten
- 5 Versterk het projectmatig werken binnen de organisatie
- 6 Bewaak (door richtlijnen omgevingsmanagement) het managen van de externe omgeving
- 7 Overleg tijdig met subsidieverstrekkers als het voortgangstempo van subsidie afhangt

2.2 De onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Hermans onderzocht aan de hand van de volgende hoofd- en deelvragen:

In hoeverre zijn de aanbevelingen die de commissie Hermans in 2010 heeft gedaan geborgd?

1. Zijn de algemene aanbevelingen van de commissie Hermans door het college overgenomen?
2. Is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de aanbevelingen toegewezen aan één of meerdere specifieke functionarissen binnen de gemeente?
3. Zijn uit relevante projectspecifieke aanbevelingen generieke lessen getrokken?
4. Hebben deze generieke lessen geleid tot aanpassingen in werkwijze en / of beleid?
5. Wat is over dit geheel gecommuniceerd met de gemeenteraad?
6. In hoeverre en op welke wijze is het resultaat van de diverse aanbevelingen geborgd in beleid en uitvoering?
7. Hoe is in recente grote projecten omgegaan met de aanbevelingen en de resultaten daarvan?
8. Hoe wordt met het aankomende grote project 'Skâns' omgegaan met de diverse aanbevelingen?

Het onderzoek van de rekenkamercommissie gaat in op twee aspecten: de formele opvolging en borging van de aanbevelingen, en de feitelijke werkwijze rondom grootschalige projecten. Het onderzoek richt zich niet op de inhoud van de projecten of de vraag of de goede besluiten zijn genomen. De focus in het onderzoek ligt op de afgesproken procedures, de toepassing daarvan en communicatie met de gemeenteraad. Daarbij staat de algemene werkwijze binnen de gemeente Opsterland voorop. De projecten gelden als illustratie, als houvast om de werkwijze concreet te krijgen.

Doel van het onderzoek is het vinden van de feitelijke antwoorden op de vragen. Om uiteindelijk tot conclusies en aanbevelingen te kunnen komen is het nodig een zekere referentie te kennen. De feiten meten we af aan deze referentie, in de vorm van het volgende normenkader:

- A. Het college heeft de aanbevelingen heeft opgepakt.
- B. De gemeenteraad is tijdig, volledig en duidelijk op de hoogte gesteld van de voortgang waar het de verdere uitwerking en implementatie van de aanbevelingen betreft (deelvraag 5).
- C. De aanbevelingen hebben geleid hebben tot besluiten waarmee beleid, protocollen en werkwijze zijn aangepast.
- D. Betreffende besluiten zijn bekend bij en worden toegepast door de verantwoordelijken binnen de organisatie.
- E. De aanbevelingen worden onverkort toegepast en zijn herkenbaar zijn in de aanpak van grote projecten.

3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door Arjan Erkens, extern lid van de rekenkamercommissie Opsterland. Jellie Rijpma, secretaris van de rekenkamercommissie, heeft als tweede onderzoeker geparticipeerd en het onderzoek ondersteund.

Het onderzoek is gestart in september 2015 met het opstellen van een onderzoeksplan. Dit is op 7 oktober 2015 vastgesteld door de rekenkamercommissie en op 14 oktober 2015 ter informatie aan de gemeenteraad aangeboden. Het feitelijke onderzoek is op 17 november 2015 gestart met een startbijeenkomst in aanwezigheid van de portefeuillehouder, de gemeentesecretaris en de ambtelijk betrokkenen. In deze startbijeenkomst zijn afspraken gemaakt over toe te zenden informatie, over de aanpak en over contactpersonen. Tevens zijn enkele projecten benoemd die geschikt zijn om als casus te dienen.

De selectie van relevante cases is gebeurd aan de hand van de volgende criteria:

- het moet gaan om een complex project met een groot financieel belang;
- de gemeente Opsterland moet invloed hebben (gehad) op de aanpak en voortgang van het project;
- de gekozen projecten betreffen bij voorkeur verschillende beleidsterreinen.

De rekenkamercommissie heeft vervolgens de volgende projecten geselecteerd voor een case-studie⁴:

- Gorredijk Centrum Oost
- Voorbereidingen decentralisaties
- Basisregistratie Grootchalige Topografie
- Aanpak bezuinigingen 2016

In december heeft de onderzoeker een overzicht van de beschikbare informatie ontvangen en de meest relevante informatie geselecteerd, die vervolgens door de gemeente Opsterland beschikbaar is gesteld. In december en januari zijn interviews afgenomen met een stafmedewerker, een projectleider, twee ambtelijk opdrachtgevers en een financieel controller⁵. Ook is een gesprek gevoerd met de fractievoorzitters van de raad.

De bevindingen uit het dossieronderzoek en de interviews zijn vervolgens geordend naar de onderzoeksvragen en gerelateerd aan het normenkader. Dit is het feitenrelaas zoals is opgenomen in hoofdstuk 4. Dit feitenrelaas is op 17 februari 2016 vastgesteld in de rekenkamercommissie en op 1 maart 2016 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de gemeentesecretaris.

⁴ Deze casestudies zijn als factsheets opgenomen in bijlage 6.2

⁵ Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 6.3

4 Feitenrelaas en analyse

4.1 Algemene ontwikkeling

4.1.1 Start in 2009

De gemeenteraad van Opsterland kreeg in de loop van 2009 toenemende zorgen over de voortgang van het project Polderhoofdkanaal. Om grip op het dossier te krijgen heeft de gemeenteraad in september 2009 unaniem besloten een externe onderzoekscommissie onderzoek te laten doen naar het doorlopen proces in dit project. Een ‘begeleidingscommissie’ bestaande uit alle fractievoorzitters heeft daartoe de nodige commissieleden benaderd en voorgedragen. In oktober is de commissie benoemd, met oud minister drs. L.M.L.H.A. (Loek) Hermans als voorzitter. De commissie schakelt adviesbureau Boer&Croon in om het onafhankelijke onderzoek uit te voeren.

Tegelijkertijd is de ambtelijke organisatie gestart met een aantal organisatorische maatregelen om het projectmatig werken in het algemeen en de voortgang van het project Polderhoofdkanaal in het bijzonder te verbeteren. In oktober 2009 is een nieuw afdelingshoofd aangesteld met als eerste opdracht het projectmatig werken te verbeteren. Deze heeft in november aan adviesbureau Twijnstra Gudde de volgende opdracht gegeven:

“Voer een quick scan uit binnen onze organisatie, presenteer in januari 2010 uw bevindingen aan ons en geef daarbij aan wat er binnen onze organisatie gedaan moet worden om het projectmatig werken te professionaliseren.”

De commissie Hermans en Twijnstra Gudde hebben in november en december 2009 informatie uitgewisseld.

4.1.2. Rapportage januari / februari 2010

In januari 2010 levert de onderzoekscommissie van Hermans haar rapport op onder de titel “Stille Wateren...”. Dit rapport wordt in februari 2010 besproken in de gemeenteraad. Deze bespreking leidde tot het opstappen van de verantwoordelijk wethouder. De aanbevelingen van de commissie zijn door de raad overgenomen met de opdracht aan het college om deze (na de verkiezingen) uit te werken en de raad zo snel mogelijk te adviseren over het resultaat.

In februari 2010 rondt Twijnstra Gudde de quick scan af onder de titel “Al doende leren”. Hierin worden de onderdelen benoemd waarin verbetering nodig is om projectmatig werken te professionaliseren. De rode draad hierin is aanpak van de sturing van projecten. Twijnstra Gudde doet daarbij een voorstel voor het begeleiden van de organisatie in de professionalisering. Dit voorstel moet in de periode maart - juni leiden tot opgeleide medewerkers, leidinggevenden en bestuur.

4.1.3. Professionalisering maart / juli 2010

Op 23 maart 2010 stemt het (demissionair) college in met de opdracht aan Twijnstra Gudde om het projectmatig werken binnen de organisatie te professionaliseren. In de toelichting op het collegebesluit wordt expliciet de relatie met de aanbevelingen van de commissie Hermans genoemd: “(...) concludeert (...) dat de conclusies uit het rapport Polderhoofdkanaal overeenkomen met de bevindingen uit de quick scan. Het professionaliseren van projectmatig werken binnen de organisatie is één van de aanbevelingen uit het rapport Polderhoofd kanaal.”

Het dossier Polderhoofd kanaal wordt voortvarend opgepakt door de organisatie. Zo ontvangt de (nieuwe) gemeenteraad op 13 april 2010 informatie over een aangetrokken procesmanager. In juni 2010 verschijnt de eerste voortgangsrapportage (van uiteindelijk 14) en wordt de gemeenteraad frequent op de hoogte gehouden van alle ontwikkelingen en verbeteringen rondom het Polderhoofd kanaal.

Wanneer op 10 mei 2010 het coalitie akkoord wordt gepresenteerd is fase 1 uit de aanpak van Twijnstra Gudde (opstellen handboek) afgerond en start de selectie van relevante projecten en ontwikkelingen (fase 2). In het coalitie akkoord is een sterkere politieke verantwoordelijkheid voor het project Polderhoofd kanaal herkenbaar (twee projectwethouders). In de relatie tussen college en raad wordt een openbestuursstijl beschreven, met meer ruimte om aan de voorkant kaders te stellen en vaker met alternatieven. Specifiek bij het onderdeel *ruimtelijke ordening* beschrijft het coalitieakkoord een duidelijke kaderstellende rol van de raad bij de start van ruimtelijke plannen. “Refererend aan het rapport van de Commissie Hermans willen we (grote) projecten professioneel aanpakken en beheersbaar maken. Een startnotitie bij de start van nieuwe plannen en projecten moet bijdragen aan een heldere projectcommunicatie.”

4.1.4. Implementatie vanaf augustus 2010

Fase 1 en fase uit het professionaliseringstraject hebben méér tijd gekost dan aanvankelijk geraamd. Op 14 september 2010 stemt het college in met de vervolgoopdracht aan Twijnstra Gudde. In deze vervolgoopdracht, fase 3, worden circa 85 medewerkers van de gemeente getraind in projectmatig werken. Ook de collegeleden worden begeleid in hun rol als bestuurlijk opdrachtgever. In de toelichting op dit collegebesluit wordt het rapport van de commissie Hermans genoemd als motivering voor het te nemen besluit.

Naar aanleiding van een ingediende motie informeert het college de raad in juli 2010 over een SMART werkwijze voor het opstellen van beleidskaders. Vergelijkbaar aan het projectmatig werken wordt daarmee gestructureerd gekeken, geoordeeld en gerapporteerd over beleidsdoelstellingen. Dit past bij de door de commissie Hermans gedane aanbevelingen om de gemeenteraad meer in regie te laten zijn.

Begin 2011 krijgt Twijnstra Gudde ambtelijk opdracht om het projectmatig werken te borgen in de organisatie. Dat leidt medio 2011 tot een ‘Projectplan Projectinformatie’ dat per fase in een project vastlegt wat nodig is. Dit mondt op 25 juni 2013 uit in een directiebesluit waarmee het projectmatig werken in kaders en middelen (ICT tools) geborgd is.

Begin 2012 verschijnt het (ambtelijke) ‘Projectplan Opsterlandse School voor projectmatig werken’. Daarmee wordt binnen de organisatie een team van 3 personen gevormd dat op gestructureerde wijze de rest van de organisatie begeleidt in het projectmatig werken. Op 16 januari 2013 stelt de directie het bereikte resultaat hiervan vast.

4.1.5. Oogst eind 2015

Uit de bestudeerde stukken en de interviews wordt duidelijk dat het projectmatig werken op een aantal aspecten aantoonbaar is geprofessionaliseerd. Het instrumentarium voor de uitvoering van projecten heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de interne communicatie over projecten en de uniformering in begrippen, waardoor medewerkers dezelfde taal kunnen spreken.

- Projecten worden integraal aangestuurd vanuit de driehoek bestuur - directie - projectleiding. Het bestuurlijk opdrachtgeverschap wordt bij de belangrijke projecten ingevuld door twee projectwethouders die gezamenlijk verantwoordelijk zijn en zorgen voor de betrokkenheid van college en raad. Het ambtelijk opdrachtgeverschap wordt ingevuld door één van de directieleden, die verantwoordelijk is voor integrale aansturing vanuit het hele gemeentelijke werkveld. De projectleiding zorgt voor adequate uitvoering en afstemming.
- De organisatie kent een vastgelegde werkwijze en bijbehorend instrumentarium voor de uitvoering van projecten. Projecten kunnen daarmee efficiënt en eenduidig worden opgezet, bestuurd en gevolgd. Het instrumentarium kent een zekere flexibiliteit, waardoor het op maat kan worden afgestemd op de situatie. Indien bijvoorbeeld een startbesluit of een periodieke rapportage achterwege blijven, is dat een bewuste keuze ingegeven door de feitelijke situatie.
- De cultuur in de organisatie is meer gericht op integraal en projectmatig samenwerken. De trainingen en nieuw ingestroomde medewerkers hebben daartoe bijgedragen. Dit borgt dat binnen de organisaties ook vanuit de principes van projectmatig werken wordt gehandeld als er geen spraken is van een (als zodanig benoemd) project.

4.1.6. Voortdurende aandacht

Eind 2015, parallel aan het onderzoek van de rekenkamercommissie, heeft de directie geoordeeld dat het projectmatig werken een nieuwe impuls nodig heeft, om weer scherpte te krijgen in het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en in de toepassing van het instrumentarium. Daartoe wordt een apart team projecten gevormd.

4.2 Ontwikkeling van specifieke projecten

4.2.1. Toelichting

De algemene ontwikkeling in de vorige paragraaf brengt in beeld hoe de gemeente Opsterland in termen van beleid en werkwijze invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen van de commissie Hermans. In deze paragraaf staat de uitvoering hiervan centraal. Dit gebeurt aan de hand van de vier geselecteerde cases: Gorredijk centrum oost, voorbereiding decentralisaties, basisregistratie grootschalige topografie en aanpak bezuinigingen 2015. Van elke casus is een factsheet opgesteld aan de hand van bestudeerde documenten en afgenomen interviews. Deze factsheets zijn in de bijlage opgenomen. De belangrijkste constatering hieruit worden hier beschreven en aangevuld met een analyse. Tevens is een analyse toegevoegd van de ontwikkeling Multifunctionele Accommodatie/De Skâns. Dit is bij aanvang van het onderzoek aangeduid als een binnenkort te starten project. Daardoor leent het zich om aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek direct een praktische betekenis te geven. Ook over MFA/De Skâns is een factsheet opgesteld.

Analyse van deze projecten speelt in de context van het verdere verloop van het project Polderhoofdkanaal. Zoals aangegeven richt het onderzoek van de rekenkamercommissie zich niet op het verdere verloop van dit project. Het dossier Polderhoofdkanaal is omvangrijk. Omdat de focus

van het onderzoek niet op dit project ligt, is er geen factsheet van opgesteld. Wel zijn in onderstaande enkele momenten aangehaald, ter illustratie van de context.

4.2.2. Context: project Polderhoofdkanaal

Snel na de rapportages in februari 2010 is in lijn met de aanbevelingen van de commissie Hermans bijgestuurd op het project Polderhoofdkanaal. Per 14 april 2010 had het project een nieuwe procesmanager. Deze heeft het project verder vormgegeven in opvolging van de aanbevelingen van de commissie Hermans en in lijn met het professionaliseringstraject binnen de gemeente. De gemeenteraad heeft twee maal per jaar een voortgangsrapportage ontvangen. In de vierde voortgangsrapportage (februari 2011) is expliciet gerapporteerd over de project specifieke aanbevelingen van de commissie Hermans. Die rapportage laat zien dat de specifieke aanbevelingen van de commissie Hermans vrijwel allemaal waren opgevolgd of bijna tot afronding zouden komen. Anno 2015 zijn organisatie en bestuur tevreden over het verdere verloop van het project, dat in 2015 succesvol is afgerond.

4.2.3. Casus 1: Gorredijk Centrum Oost

De start van het project ligt vóór 2010. In die periode werd samen met de grondeigenaren in het gebied invulling gegeven aan de verschillende ideeën en ambities. De gemeenteraad werd bijgepraat en gevraagd krediet beschikbaar te stellen.

Door marktomstandigheden en moeizame onderhandelingen krijgt het project pas in 2013 weer (politieke) actualiteit. De raad krijgt informatie over de stand van zaken en wordt gevraagd in te stemmen met een aantal planelementen voor zover de gemeente daar een rol en bevoegdheid in heeft. Duidelijk blijkt dat de gemeentelijke rol beperkt is en dat grondeigenaren in het gebied zich nog moeten uitspreken. Later in 2013 zijn de onderhandelingen met succes afgerond en wordt een 'Vorbereidingsplan en realisatieprogramma' opgesteld. Hierin is de juiste aandacht voor alle relevante aspecten van projectmatig werken. Dit plan wordt ambtelijk vastgesteld.

In 2014 en 2015 wordt de gemeenteraad periodiek op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Signalen uit de samenleving met mogelijk negatieve invloed op het project worden snel en adequaat opgepakt. Eind 2015 constateren fracties in de gemeenteraad enige 'verslapping' in het omgevingsmanagement en stapelen klachten vanuit ondernemers en bewoners zich op.

Dit project bevat diverse elementen van het projectmatig werken en past in de omschrijving van 'grootschalig / complex project'. Voor de gemeenteraad zijn het omgevingsmanagement en de periodieke rapportages herkenbaar.

4.2.4. Casus 2: Vorbereiding decentralisaties

De basis voor dit project is de vaststelling van de beleidsnota 'Visie op de drie decentralisaties' op 3 juni 2013 door de gemeenteraad. Feitelijk is dit het beleidsmatige startbesluit, ook al is de beleidsvrijheid voor gemeenten beperkt. Eind 2013 en begin 2014 wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de actuele ontwikkelingen. De directie stelt in september 2014 een werkdocument vast gericht op het organiseren van de gebiedsteams. Voor alle betrokkenen is op dat moment duidelijk dat de tijdsdruk een ordentelijk 'projectmatig' verloop niet mogelijk maakt. Met dit voor alle betrokkenen als gegeven loopt het project naar ieders tevredenheid. De gemeenteraad stelt op 17 november het 'Beleidsplan drie decentralisaties' vast. Aan de hand van een gedetailleerde actielijst werkt de organisatie gestructureerd aan het inrichten van de

gebiedsteams. Een klankbordgroep, waarin ook raadsleden zitting hebben, volgt de werkzaamheden op de voet.

Dit project bevat - gemotiveerd - weinig elementen van het projectmatig werken en past in de omschrijving van 'grootschalig / complex project'. Voor de gemeenteraad is een grote betrokkenheid en invloed van de raad herkenbaar.

4.2.5. Casus 3: Basisregistratie Grootschalige Topografie

De start van het project ligt in een wettelijke plicht. Dit wordt opgepakt in het formele samenwerkingsverband tussen de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland (OWO). Begin 2012 initieert de OWO-directie het denken over de wijze waarop hieraan invulling gegeven gaat worden. Eind 2012 is een quick-scan gereed, die in april 2013 leidt tot een businesscase en een projectopdracht. Gekozen wordt voor een OWO-samenwerking, met opdrachtgeverschap vanuit de OWO-directie en opdrachtnemerschap door Opsterland. In september 2013 heeft de opdrachtnemer een projectplan uitgewerkt. De uitvoering start eind 2013, met voortgangsrapportages telkens in mei en oktober.

Het project laat een duidelijke projectmatige aanpak zien. De gezamenlijke aanpak heeft de complexiteit verhoogd, omdat voor drie gemeenten moet worden gewerkt met eigen culturen, procedures en gebruiken. In Ooststellingwerf en Opsterland was het project via de planning- en controlcyclus bij de gemeenteraden bekend en was er in de begroting geld voor gereserveerd. In Weststellingwerf was dit laatste niet het geval en heeft het project in die raad extra aandacht gehad door het voteren van een krediet. Het project beperkt zich tot het ambtelijk domein: de gemeenteraad van Opsterland is niet betrokken en wordt via de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsdocumenten geïnformeerd.

4.2.6. Casus 4: Aanpak bezuinigingen 2016

De start van het project ligt in 2014. De gemeenteraad heeft, bij het bezuinigingsproces in dat jaar, aangegeven een volgende keer actief betrokken te willen worden. Wanneer duidelijk is dat voor de periode 2016-2019 nieuwe bezuinigingen nodig zijn, stelt het college in april 2015 een "startnotitie" op. Dit beschrijft een proces waarin raad en samenleving intensief betrokken worden bij het voorbereiden van keuzes (begroting 2016) en stelt de gemeenteraad in staat haar kaderstellende rol invulling te geven. De gemeenteraad stelt deze startnotitie op 11 mei vast. Aansluitend start een intensief traject dat met het vaststellen van de begroting 2016 met succes wordt afgesloten.

Dit project bevat enkele elementen van projectmatig werken. Onduidelijk is in hoeverre de kwalificatie 'grootschalig / complex project' van toepassing is. Voor de gemeenteraad is een grote betrokkenheid herkenbaar.

4.2.7. Vooruitblik: De Skâns / Multifunctionele accommodatie (MFA)

Het dossier kent een lange voorgeschiedenis die vóór 2010 begint. Een groot deel hangt samen met het project Gorredijk centrum oost. In 2013 stelt de gemeenteraad het 'Accommodatiebeleid Gorredijk' vast waarin gekozen wordt voor het principe van nieuwbouw. Dit wordt verder onderzocht in een aantal varianten, begeleid door een klankbordgroep. In februari 2014 laat het college de raad weten dat het onderzoek pas kan worden afgerond als (alsnog) ook de variant renovatie goed is onderzocht. In september 2015 wordt spoedige besluitvorming aangekondigd. De maatschappelijke onrust groeit, met voor- en tegenstanders van nieuwbouw. De klankbordgroep

bleek nooit goed te hebben gefunctioneerd, mede door niet uitgesproken verwachtingen vooraf. Het failliet van De Skâns valt in deze periode en zorgt voor snelle besluitvorming over nieuwbouw.

In dit dossier heeft tot en met eind 2015 de 'wat-vraag' centraal gestaan. Daarmee is het als een beleidsontwikkeling benaderd en in de lijnorganisatie georganiseerd. De gemeenteraad is in deze periode betrokken geweest en heeft een aantal - beleidsmatige - besluiten genomen en daarmee gezocht naar het antwoord op de wat-vraag. Deze zoektocht heeft merkbaar ruimte geboden voor maatschappelijke onrust. Recent is de wat-vraag beantwoord met het besluit over nieuwbouw. Daarmee breekt de fase van het 'hoe' aan: het definiëren van de wijze waarop de nieuwbouw wordt gerealiseerd. Dit zal projectmatig en conform de aanbevelingen van de commissie Hermans worden aangestuurd.

4.3 De algemene aanbevelingen in praktijk

De analyse van de documenten en cases maakt het mogelijk een beeld te vormen van de mate waarin de aanbevelingen van de commissie Hermans in de werkpraktijk herkenbaar zijn.

1. Zorg voor meer intensieve en structurele betrokkenheid gemeenteraad bij complexe projecten

✓ → Grote en complexe projecten worden in nauwe afstemming met de gemeenteraad uitgevoerd.

2. Stel concrete richtlijnen op voor de wijze van besluitvorming over en binnen complexe projecten

± → De ambtelijke organisatie werkt met ambtelijk vastgestelde richtlijnen.

3. Start een project op basis van een brede discussie over ambities, doelen, oogmerken, verwachtingspatroon en randvoorwaarden, bijvoorbeeld in een startnotitie

± → Grote op uitvoering gerichte projecten waarbij betrokkenheid van de gemeenteraad belangrijk is starten met een startnotitie. Bij kleinere projecten en 'beleids-'ontwikkelingen voorafgaand aan uitvoeringsprojecten ontbreekt dit.

4. Formuleer richtlijnen voor schriftelijke informatievoorziening aan de gemeenteraad

± → De ambtelijke organisatie werkt met ambtelijk vastgestelde richtlijnen.

5. Start en toets grootschalige of complexe projecten vanuit het gemeentelijk beleidskader

± → Bij veel projecten worden relevante beleidskaders genoemd, van expliciete toetsing is over het algemeen geen sprake.

6. Stel als raad een protocol vast voor de uitvoering van grootschalige of complexe projecten

✗ → De ambtelijke organisatie hanteert ambtelijke richtlijnen, er is geen door de gemeenteraad vastgesteld protocol.

7. Versterk het projectmatig werken binnen de organisatie

✓ → De organisatie en het bestuur zijn getraind en worden begeleid in projectmatig werken.

8. Bewaak (door richtlijnen omgevingsmanagement) het managen van de externe omgeving

✓ → Omgevingsmanagement is een belangrijk onderdeel van projecten en leidt tot bijsturing.

9. Overleg tijdig met subsidieverstrekkers als het voortgangstempo van subsidie afhangt

± → Het belang van subsidies is in beeld maar een actieve opstelling naar subsidieverstrekkers is in de onderzochte casuïstiek niet zichtbaar geweest.

4.4 Toetsing aan het normenkader

De rekenkamercommissie hanteert een normenkader om de feiten te toetsen en te komen tot bevindingen. Dit normenkader is beschreven in hoofdstuk 2. Toepassing van het normenkader levert het volgende beeld op:

A. Het college heeft de aanbevelingen heeft opgepakt.	Ja. Het college heeft uitvoering gegeven aan de aanbevelingen middels het versterken van het projectmatig werken (Twijnstra & Gudde-traject)
B. De gemeenteraad is tijdig, volledig en duidelijk op de hoogte gesteld van de voortgang waar het de verdere uitwerking en implementatie van de aanbevelingen betreft (deelvraag 5).	Nee. De gemeenteraad is in één van de voortgangsrapportage Polderhoofdkanaal geïnformeerd over de aanbevelingen specifiek voor het Polderhoofdkanaal. In jaarlijkse begrotings - en verantwoordingsdocumenten wordt gerapporteerd over de versterking van het projectmatig werken. De gemeenteraad is niet geïnformeerd over het geheel van de aanbevelingen van de commissie Hermans of specifieke onderdelen daarvan anders dan gekoppeld aan Polderhoofd kanaal of projectmatig werken.
C. De aanbevelingen hebben geleid hebben tot besluiten waarmee beleid, protocollen en werkwijze zijn aangepast	Ja. Werkwijze en bijbehorend instrumentarium zijn beschreven en vastgelegd.
D. Betreffende besluiten zijn bekend bij en worden toegepast door de verantwoordelijken binnen de organisatie.	Deels. Ten tijde van het opleidingstraject is projectmatig werken sterk verankerd in de organisatie. Eind 2015 is besloten tot een kwalitatieve doorontwikkeling en wordt een team projecten opgericht.
E. De aanbevelingen worden onverkort toegepast en zijn herkenbaar zijn in de aanpak van grote projecten	Deels. In de aanpak van (grote) projecten zijn onderdelen van de aanbevelingen herkenbaar.

5 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op het vinden van de feitelijke antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen. Het feitenrelaas en de analyse daarvan bevatten de informatie om tot die antwoorden te komen.

1. Zijn de algemene aanbevelingen van de commissie Hermans door het college overgenomen?

Nee. Conform gebruik in de organisatie conformeert het college zich aan raadsbesluiten zonder herhaling van besluitvorming.

Het college heeft praktisch invulling gegeven aan het raadsbesluit, en daarmee gehandeld in de geest van de aanbevelingen gehandeld. Bij het vaststellen van de versterking projectmatig werken is benoemd dat daarmee een belangrijke aanbeveling wordt ingevuld. Onbenoemd blijft in welke mate overige aanbevelingen zijn of worden opgepakt. Ook ambtelijk bestaat geen overzicht over de voortgang algemene aanbevelingen. In de werkpraktijk zijn belangrijke onderdelen van de algemene aanbevelingen herkenbaar. Tegelijk krijgen diverse andere onderdelen niet of wisselend invulling.

De betrokkenheid van de gemeenteraad is aantoonbaar versterkt. De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad worden nog volledig ondersteund. De gemeenteraad heeft naar eigen zeggen bij gelegenheid wel gerefereerd aan de aanbevelingen van de commissie Hermans, maar nooit gevraagd naar een integrale rapportage daarover.

2. Is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de aanbevelingen toegewezen aan één of meerdere specifieke functionarissen binnen de gemeente?

Nee. Er is geen besluit of besprekingsverslag vindbaar waarin het management een uitspraak doet over de algemene aanbevelingen en de wijze waarop daarop actie wordt ondernomen.

De versterking van het projectmatig werken is de drager voor de benodigde verbetering. Op onderdelen is dit herkenbaar, bijvoorbeeld in het benoemen van opdrachtgeverschap. In de bestudeerde documenten is niet herkenbaar dat college of gemeentesecretaris expliciet de overige aanbevelingen hebben benoemd en belegd. De afdelingsmanager verantwoordelijk voor het projectmatig werken had om die reden geen focus op de aanbevelingen en integrale opvolging daarvan.

Doordat het raadsbesluit over de aanbevelingen van de commissie Hermans niet is benoemd als actie of als te monitoren afspraak, is opvolging hiervan niet bewaakt. Medewerkers van de raadsgriffie en/of de ambtelijke (advies) staf zagen om die reden geen aanleiding tot nadere aandacht.

3. Zijn uit relevante project specifieke aanbevelingen generieke lessen getrokken?

Ja. Herijking van het project Polderhoofdkanaal liep parallel aan het versterken van het projectmatig werken. Inzichten uit projectmatig werken hebben aan de basis gelegen van de project specifieke aanbevelingen. Omgekeerd heeft de praktijk van het Polderhoofdkanaal de uitrol van het projectmatig werken bijgestuurd. In het bijzonder bij project De Skâns is een specifieke les van Polderhoofdkanaal zichtbaar: maak zo nodig een pas op de plaats en herdefinieer het project.

4. Hebben deze generieke lessen geleid tot aanpassingen in werkwijze en / of beleid?

Ja. Als onderdeel van het projectmatig werken zijn werkwijze en bijbehorend instrumentarium beschreven en vastgelegd. Dit omvat alle aspecten zoals ook bij specifiek Polderhoofdkanaal zijn benoemd.

5. Wat is over dit geheel gecommuniceerd met de gemeenteraad?

Niets. De gemeenteraad is in één van de voortgangsrapportage Polderhoofdkanaal geïnformeerd over de aanbevelingen specifiek voor het Polderhoofdkanaal. De gemeenteraad is in de reguliere jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsdocumenten geïnformeerd over de versterking van het projectmatig werken. Nergens is gerapporteerd over het geheel van de aanbevelingen van de commissie Hermans of specifieke onderdelen daarvan anders dan gekoppeld aan Polderhoofdkanaal of projectmatig werken.

6. In hoeverre en op welke wijze is het resultaat van de diverse aanbevelingen geborgd in beleid en uitvoering?

Het beleid is vastgelegd en doorgevoerd in beschreven werkwijze en instrumentarium. In haar taakuitvoering is de organisatie zich beter bewust van al die factoren waar de commissie Hermans in haar aanbevelingen aandacht voor heeft gevraagd. De beoordeling van de aard van projecten en de benodigde betrokkenheid van de gemeenteraad is niet eenduidig. Er is vrijheid in de inhoud en vormgeving van startnotities en rapportages. In dat opzicht is niet gegarandeerd dat en situatie als bij Polderhoofdkanaal niet meer kan voorkomen, al zijn de kansen daarop aanmerkelijk verkleind. De vorming van een afdeling projecten draagt positief bij aan de borging.

7. Hoe is in recente grote projecten omgegaan met de aanbevelingen en de resultaten daarvan?

In de beschouwde projecten zijn de door de commissie Hermans geformuleerde algemene aanbevelingen in belangrijke mate zichtbaar. De gemeenteraad wordt tijdig betrokken en regelmatig geïnformeerd. De omgeving en (financiële) risico's worden goed in beeld gebracht en gemanaged. Zelfs ontwikkelingen die nauwelijks een project zijn worden wel als zodanig beschouwd en opgepakt.

Aandachtspunt blijft de aard van de informatie die met de gemeenteraad wordt gedeeld en de wijze waarop die wordt vastgelegd.

8. Hoe wordt met het aankomende grote project 'Skâns' omgegaan met de diverse aanbevelingen?

De ontwikkeling rondom MFA / De Skâns is tot eind 2015 gericht geweest op de 'wat-vraag' en om die reden niet projectmatig aangepakt. Met de recente besluitvorming over nieuwbouw start de uitwerking van het 'hoe'. Dit wordt conform de aanbevelingen opgepakt.

6. Bijlagen

6.1 De algemene aanbevelingen van de commissie Hermans

1. In het dualistische stelsel moet de Gemeenteraad er vanuit haar kaderstellende en toezichthoudende rol actief voor zorgen intensiever en meer structureel betrokken te zijn bij complexe projecten. Deze betrokkenheid is mogelijk door het formuleren van concrete richtlijnen voor de wijze van besluitvorming over en binnen deze projecten. Hierbij is van belang om de besluitvorming getrapd in te richten en per projectfase te besluiten over het vervolg. De aanvang van een project dient gebaseerd te zijn op een op zichzelf staande en brede discussie over ambities, doelen, oogmerken, verwachtingspatronen en randvoorwaarden. Aanvullend is het voor de Gemeenteraad van belang om richtlijnen te formuleren voor de schriftelijke informatievoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van:
 - een driemaandelijks voortgangsrapportage met daarin een beschrijving van de stand van zaken, de vervolgactiviteiten, de financiën en de actuele risico's;
 - een zesmaandelijks projectmonitor door onafhankelijke deskundigen die direct rapporteren aan de Gemeenteraad.
2. Ter ondersteuning van dit proces kan aan het begin van een als complex ingeschat project - zeker een grootschalig project - een startnotitie worden opgesteld die ter discussie en instemming wordt voorgelegd aan de Gemeenteraad. Deze startnotitie dient inzicht te geven in:
 - de betrokkenheid van de Gemeenteraad;
 - de doelstellingen en op te leveren resultaten;
 - de planning in termen van mijlpalen en beslismomenten;
 - de vormgeving en inrichting van de projectorganisatie;
 - het mandaat van de projectbestuurder en de projectorganisatie;
 - de belangrijkste stakeholders, hun betrokkenheid en de wijze waarop de afstemming met hen plaatsvindt;
 - de risico's en de wijze waarop hiermee wordt omgegaan.
3. Benader grootschalige dan wel als complex ingeschatte projecten vanuit het beleidsmatige kader van de gemeente, bijvoorbeeld door in de startnotitie voor de Gemeenteraad een verkenning op te nemen van nut en noodzaak van het betreffende project in het licht van de beleidsdoelstellingen van de gemeente in de volle breedte. Gebruik deze verkenning als toetsingskader voor de voortgang van het project.
4. Stel een gemeentelijk protocol op voor de uitvoering van grootschalige en/of als complex ingeschatte projecten, waarin de volgende onderwerpen uitgewerkt zijn:
 - de betrokkenheid van de Gemeenteraad;
 - de definitie van een complex project;
 - de projectaanpak en -organisatie;
 - het bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgeverschap;
 - de besluitvormingsstructuur;
 - de aansturing- en rapportagelijnen;
 - de uitvoering van projectaudits en evaluaties;
 - de inrichting van de project control;
 - het betrekken van belangrijke stakeholders;
 - de communicatie met de omgeving.

Neem als Gemeenteraad een besluit over dit protocol en borg dat complexe projecten op basis hiervan worden uitgevoerd.

5. Werk aan een versterking van de binnen de gemeente aanwezige vaardigheden op het gebied van projectmatig werken. Besteed in het verlengde hiervan aandacht aan het verder professionaliseren van het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke organisatie en de bestuurders en de regierol in de richting van publieke en private samenwerkingspartners. Zorg dat binnen de ambtelijke organisatie voldoende kennis bestaat om snel noodzakelijke externe expertise in te huren.
6. Bewaak dat in complexe projecten expliciet aandacht gegeven wordt aan het managen van de externe omgeving van een project. Dit is mogelijk door richtlijnen op te stellen voor het omgevingsmanagement, gericht op het actief en tijdig betrekken van belangrijke stakeholders, maar ook met systematische aandacht voor het algemene publiek en het publieke belang van bepaalde projecten. Verder is het van belang om bij het inrichten van het omgevingsmanagement een onderscheid te maken in de rollen van politiek, bestuur en gemeentelijk apparaat.
7. Treed daar waar deadlines gekoppeld aan subsidies het voortgangstempo bepalen en hierdoor een risico ontstaat voor de zorgvuldigheid van het proces, tijdig in overleg met subsidieverstrekker(s) over mogelijke aanpassingen van de termijnen.

6.2 Factsheets van de geselecteerde cases

Bestudering van de diverse documenten en de gehouden interviews leiden per casus en voor het geheel van het onderzoek tot enkele bevindingen. Deze bevindingen zijn voor elk van de cases en aansluitend voor het geheel van de aanbevelingen vastgelegd.

De opbouw van de factsheets is steeds als volgt:

Eerst is chronologisch beschreven wat feitelijk uit de bestudeerde documenten en uit de interviews is op te tekenen. Vervolgens is onder 'generiek beeld' beschreven hoe de rekenkamercommissie de feiten duidt. Dit is een zo objectief als mogelijke beschrijving van de feiten in een context, zonder daar een oordeel aan toe te voegen. Tot slot zijn de feiten en de duiding ervan vertaald naar de algemene aanbevelingen zoals de commissie Hermans heeft gedaan.

Dit geheel van feiten, duiding en vertaling is voorgelegd aan de geïnterviewde personen en akkoord bevonden.

Factsheet 1: Gorredijk Centrum Oost

Nieuw- en verbouwplannen van supermarkten, een kledingzaak, de bouw van appartementen en de herinrichting van de openbare ruimte.

Maart 2009

Besluitvorming voorbereidingskrediet planvorming

In maart 2009 wordt de gemeenteraad gevraagd een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen voor de planvorming. De basis voor de planvorming is het Masterplan Centrum Gorredijk met een aantal ontwikkelingsmodellen (2007), dat weer een uitwerking is van de structuurschets Gorredijk (1994), het structuurplan Opsterland (2003) en het algemene Komplan Gorredijk. Dit Masterplan is met eigenaren in het gebied in 2008 besproken met als resultaat een voorkeursmodel. Het college vraagt de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen voor de uitwerking van dit voorkeursmodel. Tijdens de raadsvergadering wordt geconstateerd dat de raad slechts gevraagd wordt krediet beschikbaar te stellen en niet betrokken is bij de inhoudelijke keuze. De raad stemt niet in met het beschikbaar stellen van het voorbereidingskrediet en vraagt het college te komen met daarin een nieuw voorstel met varianten. De raad stelt wel een krediet beschikbaar voor het herinrichten van het parkeerterrein.

Juni 2009

Hernieuwd raadsvoorstel voorbereidingskrediet

Op 29 juni stemt de raad in met een hernieuwd raadsvoorstel voorbereidingskrediet. Ter voorbereiding hierop is op 7 april een informatiebijeenkomst geweest voor de gemeenteraad en heeft de raad informatie toegestuurd gekregen. Er is nog steeds sprake van een voorkeursmodel. In het nieuwe raadsvoorstel worden geen varianten aan de raad voorgelegd. Het college kondigt een koersdocument aan en zegt toe eind 2009/begin 2010 een definitief voorstel aan de raad te zullen voorleggen.

1 juli 2013

Besluitvorming centrum oost Gorredijk

De raad geeft haar fiat het project uit te voeren. Het project omhelst de revitalisering van het centrum, de verplaatsing van een winkel, de sloop van een aantal panden, het veranderen van de ontsluiting en het opnieuw inrichten van de openbare ruimte. Het plan dat aan de raad wordt voorgelegd is in lijn met de eerdere voorkeursvariant.

In de commissie Romte zegt het college de Raad toe de Raad twee maal per jaar te informeren.

medio 2013

Vorbereidingsplan en realisatieprogramma

In 2013 is een ongedateerd, door de ambtelijk opdrachtgever vastgesteld projectplan verschenen. Dit beschrijft langs diverse aspecten de activiteiten en besteedt aandacht aan projectleiding, risicobeheersing, communicatie, het betrekken van de bewoners/omgeving. In het voorbereidingsplan is weinig aandacht vooraf voor het verkrijgen van subsidie.

17 december 2013

B&W-besluit instellen kwaliteitsteam

B&W besluit tot het instellen van een kwaliteitsplan. De verwachting is dat de besluitvorming rondom het bestemmingsplan in februari 2014 is afgerond en de eerste bouwplannen in de herfst van 2014 zullen starten. Het B&W-besluit is ter inzage gelegd voor de raad. Het besluit heeft aandacht voor het verkrijgen van externe subsidies.

<p>Januari 2014 Schriftelijke vragen Lokaal Belang Opsterland De fractie van Lokaal Belang Opsterland stelt schriftelijke vragen over overeenkomsten en financiering van het project. De beantwoording van het college is feitelijk en gaat niet in op de - kennelijke - behoefte van de vragensteller om breed geïnformeerd en betrokken te worden.</p>
<p>Februari 2014 Bestemmingsplan Gorredijk centrum Oost Conform planning wordt in deze vergadering het bestemmingsplan met algemene stemmen door de Raad vastgesteld. Voortgangsrapportage In februari verschijnt de eerste voortgangsrapportage over drie projecten (Centrum Oost, Skâns, Dúnsân). De rapportage is helder, maar beknopt over centrum Oost. De voortgangsrapportage wordt niet in een raadsvergadering besproken en is ook niet terug te vinden op de lijst van ingekomen stukken van een raadsvergadering.</p>
<p>September 2014 Tweede voortgangsrapportage In september 2014 verschijnt de tweede voortgangsrapportage. Deze is wederom beknopt voor Centrum Oost. Er wordt gemeld dat er sprake is van een goede voortgang en dat afronding nabij is.</p>
<p>Oktober 2014 Oriënterende raadsvergadering Op de agenda staat het raadsvoorstel Gorredijk Centrum Oost waarin de Raad gevraagd wordt de gemeentelijke dekking van de reserve voor het project Gorredijk centrum oost terug te brengen met €800.000. Verder ontvangt de raad de beschikking van de Provincie waarin een projectsubsidie van maximaal 800.000 euro wordt toegekend.</p>
<p>September 2015 Derde voortgangsrapportage In deze voortgangsrapportage komt Centrum Oost wat uitgebreider aan de orde. Een positief beeld wordt geschetst, ook ten aanzien van de financiën. De voortgangsrapportage staat op de lijst van ingekomen stukken van de raadsvergadering van 23 september 2015</p>
<p>Generieke beeld Het projectmatig werken en de in te nemen rollen zijn sinds 2010 aanzienlijk veranderd. Het projectmatig werken heeft mede door de aanbevelingen Hermans een professionaliseringslag gemaakt. Als onderdeel daarvan zijn medewerkers en collegeleden getraind om projectmatig te werken. In de trainingen was specifieke aandacht voor het ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgeverschap. Sinds 2011-2012 is de rol van het afdelingshoofd beleid versterkt bij de uitvoering van projecten. De afdelingshoofden voeren het overleg met de portefeuillehouders, dit is strategisch en overkoepelend van aard. De teamleiders worden in de lijn aangestuurd door de afdelingshoofden. Sommige projecten worden buiten de lijnsturing gehouden. De organisatie kent sinds 2009 één integrale beleidsafdeling. Per 1 januari 2016 wordt een team projecten opgezet. Het project Centrum Oost is een project van vóór Hermans en voor de professionaliseringslag, toch heeft het zijn weerslag ook in dit project gehad. Er wordt nadrukkelijk gekozen voor het vaker afstemming zoeken met en aansluiting zoeken bij de raad, vaak ook in (besloten) informatiebijeenkomsten. Tijdens zulke bijeenkomsten wordt veel informatie en eventuele</p>

dilemma's met de raad gedeeld, waardoor daarna de raadsvoorstellen gerichter opgesteld kunnen worden. De rol van de raad in de besluitvorming is beperkt tot het vrijgeven van kredieten, inhoudelijke keuzes zijn gemaakt in de samenwerking tussen organisatie, wethouder en betrokkenen.

De organisatie maakt op dit moment gebruik van de zgn. principal-toolbox voor het projectmatig werken waarin de verschillende projectfasen kunnen worden vastgelegd. Dit geeft de organisatie veel inzicht.

De afweging of een project een uitvoeringsproject is of een plus-project met politieke consequenties of met grote omgevingsrisico's wordt door het afdelingshoofd gemaakt. Bij de plus-projecten is altijd sprake van een bestuurlijk en een ambtelijk opdrachtgever.

Specifieke bemerkingen t.a.v. aanbevelingen Hermans

Getrapte besluitvorming door de gemeenteraad, per opvolgende projectfase	Wordt wel gedaan, is aantal deelbesluiten aan de Raad voorgelegd. De raad wordt ook tussentijds geïnformeerd over de voortgang. Niet noodzakelijkerwijs gekoppeld aan de projectfase.
Aanvangsbesluit op basis van een brede discussie over ambities, doelen, oogmerken, verwachtingspatroon en randvoorwaarden	Het project was al gestart voor 'Hermans', dus deze fase al gepasseerd.
Startnotitie met inzicht in betrokkenheid raad, doelstellingen, resultaten, planning, projectorganisatie, mandaten, stakeholders, risico's	Bij het projecten is geen startnotitie gemaakt.
Analyse vooraf van nut & noodzaak in relatie tot het brede gemeentelijk beleid, mede als basis voor latere toetsing van voortgang project	n.v.t.
Driemaandelijke voortgangsrapportage	Wel sprake van voortgangsrapportages, niet noodzakelijkerwijs driemaandelijks. Los van de voortgangsrapportages ook sprake van tussentijdse (vertrouwelijke) informatiedeling met de Raad en de samenleving.
Zesmaandelijke projectmonitor	Geen aparte projectmonitor die naar de Raad gaat. In het portefeuille-overleg en het MT wordt regelmatig de voortgang besproken.
Opdrachtgever- en opdrachtnemerschap voor het project, zowel ambtelijk als bestuurlijk	Ja.
Wijze waarop de externe omgeving van het project is gemanaged, met duidelijke aandacht voor de verschillende rollen van politiek, bestuur en gemeentelijk apparaat	Er zijn omgevingsanalyses gemaakt. Er zijn verschillende overlegvormen met dorp, gebruikers van de gebouwen, de scholen. Dit is echter niet beschreven. Er worden regelmatig nieuwsbrieven gemaakt door de afdeling communicatie.

Tijdig overleg met subsidieverstrekkers daar waar deadlines en voortgangstempo van het project daarvan afhankelijk zijn	Ja.
---	-----

Factsheet 2: Basisregistratie Grootschalige Topografie (OWO-samenwerkingsproject)

Dit komt voort uit een verplichting vanuit landelijke wet- en regelgeving die voorschrijft dat alle overheden gebruik maken van dezelfde basisset grootschalige topografie van Nederland vóór 1 januari 2016. De gemeente Opsterland heeft deze verplichting in het project GBT voor het grondgebied van de OWO gemeenten georganiseerd.

2012

De eerste voorbereidingen worden getroffen in de periode februari-november 2012. De quick scan wordt uitgevoerd in OWO-verband met de intentie om samen te gaan werken aan de BGT. De quick scan is toegankelijk opgesteld en lijkt alle relevante informatie te bevatten om tot projectinitiatie te kunnen komen. Door het gezamenlijk in OWO verband op te pakken is een financiële besparing van 20-30% mogelijk (projectuitvoering) ten opzichte van de individuele aanpak.

April 2013

In april 2013 wordt op basis van een businesscase de projectopdracht gegeven door de OWO directie, met daarin een duidelijke keuze dit als een apart (OWO) project te organiseren.

September 2013

Het projectplan wordt vastgesteld, door de OWO directie (ambtelijk). De gemeentesecretaris van Ooststellingwerf is namens de OWO aangewezen als ambtelijk opdrachtgever (AOG). In het projectplan is een beschrijving opgenomen van doel, probleemstelling, relatie met andere projecten, resultaten, afbakening, uitgangspunten, randvoorwaarden, fasering (uitwerking van de projectfasen), projectbeheersing en krachtenveld. In het projectplan is duidelijk aangegeven dat de colleges de startnotities vaststellen en de raden uitsluitend de middelen beschikbaar stellen. Voor de overige projectelementen geldt ambtelijke verantwoordelijkheid.

Mei 2014

Eerste voortgangsrapportage aan de OWO directie. Deze rapportage is niet bekend bij de gemeenteraad, in de planning- & controlcyclus (PCC) wordt wel gerapporteerd over de voortgang.

Oktober 2014-oktober 2015

Er worden periodiek risicomatrixen gemaakt, en gerapporteerd aan de OWO directie.

Oktober 2014

Tweede voortgangsrapportage aan de OWO directie. Deze is, evenmin als de eerste voortgangsrapportage, als afzonderlijk document bij de gemeenteraad niet bekend.

Mei 2015

Derde voortgangsrapportage aan de OWO directie, ook niet als afzonderlijk document bekend bij de raad.

Generieke beeld

Het beeld is dat het project ordentelijk is opgezet en uitgevoerd. Het project is vrijwel volledig buiten de politieke sturing gehouden. Rapportage over het project vindt plaats in de reguliere producten van de planning- en controlcyclus. Daarnaast zijn de raden (Oost en Weststellingwerf en Opsterland) tijdens een gezamenlijke bijeenkomst geïnformeerd over de BGT.

Specifieke bemerkingen t.a.v. aanbevelingen Hermans

Getrapte besluitvorming door de gemeenteraad, per opvolgende projectfase	n.v.t. De raden hebben alleen de middelen beschikbaar gesteld.
Aanvangsbesluit op basis van een brede discussie over ambities, doelen, oogmerken, verwachtingspatroon en randvoorwaarden	Nee, het project is ontstaan vanuit door de centrale overheid voorgeschreven wet- en regelgeving.
Startnotitie met inzicht in betrokkenheid raad, doelstellingen, resultaten, planning,	Er is sprake van een startnotitie, vastgesteld

projectorganisatie, mandaten, stakeholders, risico's	door de colleges. De raad is niet betrokken.
Analyse vooraf van nut & noodzaak in relatie tot het brede gemeentelijk beleid, mede als basis voor latere toetsing van voortgang project	Ja.
Driemaandelijkse voortgangsrapportage	Er worden voortgangsrapportages opgesteld. Halfjaarlijks. Niet voor de raad maar voor de OWO directie.
Zesmaandelijkse projectmonitor	Nee.
Opdrachtgever- en opdrachtnemerschap voor het project, zowel ambtelijk als bestuurlijk	In dit project is alleen sprake van een AOG.
Wijze waarop de externe omgeving van het project is gemanaged, met duidelijke aandacht voor de verschillende rollen van politiek, bestuur en gemeentelijk apparaat	Ja.
Tijdig overleg met subsidieverstrekkingen daar waar deadlines en voortgangstempo van het project daarvan afhankelijk zijn	n.v.t.

Factsheet 3: Voorbereiding decentralisaties

Het onderbrengen van de extramurale begeleiding (AWBZ) in de Wmo, de invoering van de Wet werken naar vermogen en de invoering van de Wet Zorg voor de jeugd.

Juni 2013

Op 3 juni 2013 stelt de gemeenteraad de beleidsnota 'visie op de drie decentralisaties' vast. Dit gebeurt vrijwel gelijktijdig in de raden van Ooststellingwerf en Weststellingwerf. Het raadsvoorstel benoemt het beoogde effect. Er wordt een enkele kanttekening gemaakt en gewezen op de onzekerheidsfactor t.a.v. de middelen.

November 2013

In de commissie Mienskip wordt de raadscommissie geïnformeerd over de voortgang van de decentralisaties. Dit is een terugkerend, vast punt op de agenda, voorheen in de raadscommissie, later in de oriënterende raadsvergadering.

December 2013

Op 2 december 2013 besluit de Raad met algemene stemmen het regionaal transitie-arrangement Jeugd goed te keuren.

Januari 2014

Op de lijst van ingekomen stukken staat een brief college d.d. 3 december 2013 (reg.nr. 2013-70541) inzake kaders omvormingsplan: nog niet beschikbaar met bijlage brief aan Zorg voor Jeugd Fryslân inzake proces en planning kaders omvormingsplan.

Februari 2014

De raad is in de gelegenheid om wensen en bedenkingen te uiten over het concept plan van aanpak omvormingsplan jeugdzorg. De raad neemt met algemene stemmen het raadsbesluit kennis te nemen van het plan van aanpak.

September 2014

In het MT wordt het werkdocument 'organisatie gebiedsteams' vastgesteld. Kort daarop volgt een bijeenkomst met betrokkenen waarin geconstateerd wordt dat de tijdsdruk een ordentelijke aanpak in de weg staat.

November 2014

De raad stelt het beleidsplan drie decentralisaties 2015-2018 vast. Een motie die oproept elk kwartaal over de kosten te rapporteren vanwege de onzekerheid op dat gebied, wordt verworpen. In het beleidsplan zijn 92 beslispunten opgenomen die door de raad integraal worden vastgesteld.

Januari 2015

De projectrapportage uit januari 2015 is een gedetailleerde 'to-do lijst' waarin op het juiste niveau voorwaarden voor (bijsturing op) implementatie zijn opgenomen.

Generieke beeld

Door de tijdsdruk die op dit project stond is de start van het project niet op basis van volledige informatie geweest, noodgedwongen omdat het Rijk geen duidelijke kaders gaf. De aanpak van het project is niet in termen van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap terug te vinden in het dossier. Dit geldt eveneens voor kaders en randvoorwaarden zoals zijn meegegeven door raad, college en MT. De pragmatische aanpak van dit project was succesvol.

Specifieke bemerkingen t.a.v. aanbevelingen Hermans

Getrapte besluitvorming door de gemeenteraad, per opvolgende projectfase	Ja, de gemeenteraad heeft achtereenvolgens de visie en het beleidsplan vastgesteld.
Aanvangsbesluit op basis van een brede discussie over ambities, doelen, oogmerken, verwachtingspatroon en randvoorwaarden	Ja: beleidsnota 'visie op de drie decentralisaties' kan gezien worden als aanvangsbesluit.

Startnotitie met inzicht in betrokkenheid raad, doelstellingen, resultaten, planning, projectorganisatie, mandaten, stakeholders, risico's	Nee: geen startnotitie, geen apdra, geen projectplan. Gerelateerd aan het handboek is hier geen sprake van projectmatig werken.
Analyse vooraf van nut & noodzaak in relatie tot het brede gemeentelijk beleid, mede als basis voor latere toetsing van voortgang project	Ja.
Driemaandelijkse voortgangsrapportage	Ja, de raad wordt middels een vast agendapunt op de raadsagenda frequent geïnformeerd.
Zesmaandelijkse projectmonitor	Nee.
Opdrachtgever- en opdrachtnemerschap voor het project, zowel ambtelijk als bestuurlijk	Niet herkenbaar.
Wijze waarop de externe omgeving van het project is gemanaged, met duidelijke aandacht voor de verschillende rollen van politiek, bestuur en gemeentelijk apparaat	Ja.
Tijdig overleg met subsidieverstrekkers daar waar deadlines en voortgangstempo van het project daarvan afhankelijk zijn	n.v.t.

Factsheet 4: Aanpak bezuinigingen 2016

In de periode 2016 - 2019 moet als gevolg van teruglopende inkomsten en tegenvallende uitgaven opnieuw bezuinigd worden om tot een sluitende meerjarenbegroting te komen.

Mei 2015

Op 11 mei 2015 stelt de gemeenteraad de startnotitie bezuinigingen 2016-2019 vast waarin uitgangspunten en procesafspraken zijn geformuleerd. De startnotitie bevat niet alle elementen zoals bedoeld door Hermans maar is gefocust op de relevantie van het onderwerp. Er wordt een klankbordgroep uit de Raad ingesteld die het proces begeleidt. Deze klankbordgroep komt 19 mei voor het eerst bijeen. In de klankbordgroep zullen de mogelijke scenario's worden besproken en wordt een voorstel uitgewerkt voor burgerparticipatie.

Juni 2015

Er is een tweede bijeenkomst van de klankbordgroep. In het dossier is geen verslag van deze bijeenkomst terug gevonden. In juni wordt ook een nieuw planningsschema gemaakt en afgestemd met de griffier.

Juli 2015

De raad ontvangt een brief van het college waarin het raadsvoorstel met daarin vier scenario's wordt toegezonden, tevens wordt melding gemaakt van het nieuwe planningsschema. Deze brief staat op de lijst van ingekomen stukken van de raadsvergadering van 7 september 2015.

Augustus 2015

Derde klankbordgroepbijeenkomst.

September 2015

De raad stelt de vier bezuinigingsscenario's vast op 7 september en besluit burgerparticipatie in te vullen door het organiseren van drie inloopavonden. De uitkomsten van deze participatie-avonden worden besproken in de oriënterende raadsvergadering van 21 september, waarna op 28 september de Raad de bezuinigingsscenario's bespreekt aan de hand van een brochure waarin deze zijn uitgewerkt. Er wordt geen expliciet besluit genomen.

Oktober 2015

Vertaling in de begroting.

November 2015

De begroting 2016 wordt vastgesteld.

Generieke beeld

Het project kenmerkt zich door een goed verloop: startnotitie, klankbordgroepen, participatie-avonden die uiteindelijk uitmondde in twee raadsvergaderingen waarna het college de uitwerking in de begroting doet. De organisatie is zich terdege bewust van de inhoudelijke risico's en de tijdsdruk om met goede scenario's te komen. In de projectevaluatie wordt meegenomen of vorm inhoud dient te volgen bij de project-aanpak of andersom, de inhoud volgt de vorm.

Specifieke bemerkingen t.a.v. aanbevelingen Hermans

Getrapte besluitvorming door de gemeenteraad, per opvolgende projectfase	Ja
Aanvangsbesluit op basis van een brede discussie over ambities, doelen, oogmerken, verwachtingspatroon en randvoorwaarden	De gemeenteraad heeft zelf aangegeven betrokken te willen worden. Dit kan worden beschouwd als een aanvangsbesluit.
Startnotitie met inzicht in betrokkenheid raad, doelstellingen, resultaten, planning, projectorganisatie, mandaten, stakeholders, risico's	Ja. Met de kanttekening dat niet alle elementen één op één terugkomen maar gekozen is voor de voor dit project relevante onderdelen

Analyse vooraf van nut & noodzaak in relatie tot het brede gemeentelijk beleid, mede als basis voor latere toetsing van voortgang project	Ja.
Driemaandelijkse voortgangsrapportage	De raad is betrokken door het instellen van een klankbordgroep waarmee afstemming wordt gezocht.
Zesmaandelijkse projectmonitor	Vanwege de korte doorlooptijd niet van toepassing.
Opdrachtgever- en opdrachtnemerschap voor het project, zowel ambtelijk als bestuurlijk	Niet herkenbaar maar blijkt wel aanwezig te zijn geweest in de personen van portefeuillehouder en teamleider.
Wijze waarop de externe omgeving van het project is gemanaged, met duidelijke aandacht voor de verschillende rollen van politiek, bestuur en gemeentelijk apparaat	Ja. Er worden diverse informatie-avonden georganiseerd.
Tijdig overleg met subsidieverstrekkingen daar waar deadlines en voortgangstempo van het project daarvan afhankelijk zijn	n.v.t.

Factsheet 5: Multifunctionale Accommodatie / de Skâns (MFA)

Beleids- en besluitvorming over het voortbestaan van enkele voorzieningen, waaronder De Skâns, in relatie tot renovatie of nieuwbouw.

Maart 2009

Besluitvorming voorbereidingskrediet planvorming centrum oost

Dit betreft besluitvorming over centrum oost. Het voorkeursmodel houdt rekening met nieuwbouw voor een MFA. Zie verder bij centrum oost.

Juni 2009

Hernieuwd raadsvoorstel voorbereidingskrediet

Zie voorgaande.

4 juni 2012

Agendaverzoek

Op verzoek van de fractie van Opsterlands Belang wordt de eerder door de college kenbaar gemaakte ‘tussenbalans accommodatieonderzoek’ verder besproken. Het agenderingsverzoek is met name gericht op nadere informatie over de voortgang de Skâns.

1 juli 2013

Besluitvorming accommodatiebeleid Gorredijk

De raad neemt een besluit over het accommodatiebeleid Gorredijk en is akkoord met een multifunctionele accommodatie inclusief de sociaal culturele voorzieningen van de Skâns bij de BHS.

1 juli 2013

Besluitvorming centrum oost Gorredijk

Zie voorgaande over centrum oost.

Februari 2014

Voortgangsrapportage

In februari verschijnt de eerste voortgangsrapportage over drie projecten (Centrum Oost, Skâns, Dúnsân). De rapportage beschrijft t.a.v. de Skâns varianten en de situatie dat een goede afweging over nieuwbouw of bestaande bouw pas kan worden gemaakt nadat alle onderzoeken zijn afgerond. De voortgangsrapportage wordt niet in een raadsvergadering besproken en is ook niet terug te vinden op de lijst van ingekomen stukken van een raadsvergadering.

September 2014

Tweede voortgangsrapportage

In september 2014 verschijnt de tweede voortgangsrapportage.

Mei 2015

Schriftelijke vragen BAS

Het college beantwoordt de schriftelijke vragen van de fractie van BAS over de accommodaties in Gorredijk, waaronder de Skâns.

September 2015

Derde voortgangsrapportage

In de rapportage wordt de ontwikkeling in denken voor wat betreft de Skâns beschreven (vanaf voorkeursvariant in 2013 tot een objectieve vergelijking die binnenkort zal plaatsvinden). De voortgangsrapportage staat op de lijst van ingekomen stukken van de raadsvergadering van 23 september 2015

Generieke beeld Het denken over MFA / De Skâns was aanvankelijk onderdeel van de planontwikkeling centrum oost. In 2012 kreeg de ontwikkeling zelfstandige aandacht, leidend tot het raadsbesluit accommodatiebeleid in 2013. Dit betekende een wijziging in het denken. In 2014 en 2015 zijn alsnog meerdere varianten in beeld gebracht. Eind 2015 leidde dit, gekoppeld aan het failliet van De Skâns, tot een herzien besluit. Dit maakt duidelijk dat keuze over MFA / De Skâns afhankelijk zijn van de context, en dat die context in de loop der jaren een aantal keer is veranderd. Doordat de ontwikkeling lang duurde, is het vatbaar geworden voor wijziging.	
Specifieke bemerkingen t.a.v. aanbevelingen Hermans	
Getrapte besluitvorming door de gemeenteraad, per opvolgende projectfase	Wordt wel gedaan, is aantal deelbesluiten aan de Raad voorgelegd. De raad wordt ook tussentijds geïnformeerd over de voortgang. Niet noodzakelijkerwijs gekoppeld aan de projectfase.
Aanvangsbesluit op basis van een brede discussie over ambities, doelen, oogmerken, verwachtingspatroon en randvoorwaarden	Het denken over MFA was al gestart voor 'Hermans', dus deze fase al gepasseerd. Wel is nu aanvangsbesluit genomen voor het bouwen van een nieuw MFA.
Startnotitie met inzicht in betrokkenheid raad, doelstellingen, resultaten, planning, projectorganisatie, mandaten, stakeholders, risico's	Bij het project is geen startnotitie gemaakt.
Analyse vooraf van nut & noodzaak in relatie tot het brede gemeentelijk beleid, mede als basis voor latere toetsing van voortgang project	Het project is vóór 2009 gestart en sindsdien herijkt. Die tussentijdse herijkingen bevatten een analyse.
Driemaandelijke voortgangsrapportage	Wel sprake van voortgangsrapportages, niet noodzakelijkerwijs driemaandelijks. Los van de voortgangsrapportages ook sprake van tussentijdse (vertrouwelijke) informatiedeling met de Raad en de samenleving.
Zesmaandelijke projectmonitor	Geen aparte projectmonitor die naar de Raad gaat. In het portefeuille-overleg en het MT wordt regelmatig de voortgang besproken.
Opdrachtgever- en opdrachtnemerschap voor het project, zowel ambtelijk als bestuurlijk	Ja.
Wijze waarop de externe omgeving van het project is gemanaged, met duidelijke aandacht voor de verschillende rollen van politiek, bestuur en gemeentelijk apparaat	Er zijn omgevingsanalyses gemaakt. Er zijn verschillende overlegvormen met dorp, gebruikers van de gebouwen, de scholen. Dit is echter niet beschreven. Er worden regelmatig nieuwsbrieven gemaakt door de afdeling communicatie.
Tijdig overleg met subsidieverstrekkingen daar waar deadlines en voortgangstempo van het project daarvan afhankelijk zijn	Ja.

6.3 Lijst van geïnterviewden en geraadpleegde documenten

6.3.1 Geïnterviewde personen:

- Dhr. Tjeerd van Althuis strategisch beleidsadviseur
- Dhr. Georg Dummer afdelingshoofd
- Mw. Linda de Boer afdelingshoofd
- Dhr. Harm Lageveen adviseur financieel beleid
- Dhr. Evert Boomsma strategisch beleidsadviseur
- Groepsgesprek met de fractievoorzitters van Opsterlands Belang, PvdA, CDA, ChristenUnie, VVD, Opsterlanders en FNP

6.3.2 Geraadpleegde documenten:

- Rapport 'Stille wateren' van de onderzoekscommissie
- Jaarverslagen 2010-2014
- Brief aan de gemeenteraad d.d.10-07-2012: uitvoering motie SMART opstellen beleidskaders
- **Polderhoofdkanaal:**

Raadsvoorstellen en besluiten m.b.t. het Polderhoofdkanaal (PHK):

- Raadsstukken Rapportage Commissie Hermans PHK.
- Notulen raad 1 februari 2010.
- Extern advies Go-No go PHK
- Raadsstukken Go PHK.
- Notulen raadsvergadering 4 juli 2010.
- Besluitenlijst raad 14 januari 2013.
- Vervolgbesluit realisatie project PHK
- Besluitenlijst raad 27 januari 2014.
- Begrotingswijzigingen 2015 m.b.t. o.a. PHK
- Besluitenlijst raad 15 december 2014.

Raadsbrieven m.b.t. het Polderhoofdkanaal:

- Brief over aantrekken externe procesmanager.
- 1^e voortgangsrapportage april-juni 2010.
- 2^e voortgangsrapportage juni-augustus 2010
- Brief uitstel go-no go besluit.
- 3^e voortgangsrapportage september-november 2010.
- Beantwoording vragen fractie Opsterlanders.
- 4^e voortgangsrapportage november-februari 2011.
- Brief over samenwerkingsovereenkomst Smallingerland.
- 5^e voortgangsrapportage juli - november 2011.
- 6^e voortgangsrapportage november-maart 2012.
- 7^e voortgangsrapportage april-september 2012.
- Brief n.a.v. rechterlijke uitspraak.
- Brief over instellen hoger beroep.
- 8^e voortgangsrapportage
- Beantwoording vragen fractie Opsterlanders.
- Risicoprofiel en stand van zaken.
- Brief over zittingsdatum Raad van State.
- 9^e voortgangsrapportage maart - september 2013.
- Brief beantwoording vragen fractie LBO.
- Brief over positieve uitspraak Raad van State.
- 10^e voortgangsrapportage september - mei 2014.
- 11^e voortgangsrapportage mei - oktober 2014.

- 12^e voortgangsrapportage oktober - december 2014.
- 13^e voortgangsrapportage januari - april 2015.
- 14^e en Eindrapportage mei - december 2015.

- **Gorredijk Centrum Oost/MFA de Skâns**
 - Raadsvoorstel herontwikkeling gebied Gorredijk CO
 - Notulen raadsvergadering 2 maart 2009.
 - Bijlage bij RV
 - Raadsvoorstel aankoop Friesland bank.
 - Notulen raadsvergadering 7 september 2009.
 - Notulen raadsvergadering 7 februari 2011.
 - Agenderingsverzoek fractie Opsterlands Belang.
 - Raadsvoorstel herontwikkeling gebied
 - Raadsvoorstel krediet
 - Besluitenlijst raad 1 juli 2013.
 - Raadsvoorstel bekrachtiging geheimhouding bijlagen Gorredijk CO
 - Vaststellen bestemmingsplan GCO
 - Besluitenlijst 3 februari 2014.
 - Beantwoording vragen fractie LBO.
 - Brief aan raad over overeenkomsten
 - Raadsvoorstel aanpassing krediet
 - Besluitenlijst raad 17 november 2014.
 - Beantwoording schriftelijke vragen fractie BAS

- **Vorbereiding van de drie decentralisaties**
 - Beantwoording schriftelijke vragen fractie Opsterlanders.
 - Concept raadsvoorstel vaststellen visiedocument 3 D's.
 - Niet geagendeerd i.v.m. val van het kabinet en uitstel van de plannen.
 - Brief over Nota jeugdbeleid (eerste contouren decentralisaties).
 - Brief over zorg voor jeugd en kompas.
 - Raadsvoorstel visie op de 3 D's.
 - Besluitenlijst raad 13 mei 2013.
 - Raadsvoorstel goedkeuren regionaal transitiearrangement (jeugd).
 - Besluitenlijst 2 december 2013.
 - Brief beoordeling RTA Jeugdzorg.
 - Brief over uitblijven kaders omvormingsplan.
 - Raadsvoorstel Omvormingsplan jeugdzorg (3 OWO-gemeenten).
 - Besluitenlijst raad 3 februari 2014.
 - Raadsvoorstel vaststellen Beleidsplan 2015-2018.
 - Raadsvoorstel vaststellen Verordening Wmo.
 - Raadsvoorstel vaststellen verordening jeugdhulp.
 - Besluitenlijst raad 17 november 2014.
 - Toestemming Centrumregeling samenwerking sociaal domein.
 - Besluitenlijst 8 december 2014.
 - Vaststellen subsidieverordening Sociaal Domein.

- **Basisregistratie Grootschalige Topografie**
 - OWO-projectopdracht
 - Projectplan BGT
 - Business case en quick scan BGT in OWO
 - Voortgangsrapportage oktober 2015

- Voortgangsrapportage mei 2015
- Risicomatrixen
- **Aanpak bezuinigingen 2016**
 - Raadsvoorstel m.b.t. de startnotitie.
 - De startnotitie bezuinigingen 2016-2019.
 - Uitnodiging bijeenkomst klankbordgroep.
 - 1^e bijeenkomst klankbordgroep raad.
 - Afsprakenlijst klankbordgroep 19 mei.
 - Besluitenlijst raad 11 mei 2015.
 - Uitnodiging 2^e vergadering klankbordgroep.
 - 2^e bijeenkomst klankbordgroep raad (geen verslag gevonden).
 - Bijgesteld planningschema begroting 2016.
 - Brief voorzitter en griffier over proces voorbereiding raadsbehandeling.
 - Brief college met concept raadsvoorstel 7 september.
 - Bijlage: compacte versie bezuinigingsscenario's.
 - Uitnodiging burgers voor participatie.
 - NB: ook enkele malen geplaatst in de regionale krant.
 - 3^e bijeenkomst klankbordgroep raad.
 - Verslag 3^e bijeenkomst klankbordgroep.
 - Raadsvoorstel vaststelling bezuinigingsscenario's t.b.v. de burgerparticipatie.
 - Besluitenlijst raad 7 september.
 - Verslag 1^e participatieavond.
 - Verslag 2^e participatieavond.
 - Verslag 3^e participatieavond.
 - Resume 3 participatieavonden.
 - Oriënterende behandeling uitkomsten participatie (vragen aan en beantwoording door college). Geen stukken. Alleen online te verifiëren.
 - Besluitvormende behandeling bezuinigingsscenario's (zie inleiding begroting). Geen besluitenlijst opgemaakt. Uitkomst raadsvergadering vertaald in inleiding begroting 2016.
 - Inleiding begroting 2016.
 - Aanbiedingsbrief bij begroting 2016.
 - Beantwoording schriftelijke vragen raadsfracties.
 - Bijeenkomst verduidelijking beantwoording technische vragen (geen document).
 - Raadsvoorstel vaststelling begroting 2016.
 - Oriënterende behandeling begroting 2016. Geen verslag. Alleen online te verifiëren.
 - Raadsvergadering vaststelling begroting 2016.
 - Concept-besluitenlijst 9 november 2016
- **Projectmatig werken**
 - Opdracht Quick Scan t.b.v. professionaliseringstraject PMW aan TG (11-12-2009)
 - B&W advies Projectmatig werken (23-03-2010)
 - Presentatie Quick Scan TG
 - Opdracht professionalisering PMW aan TG (30-03-2010)
 - Aanvulling opdracht professionalisering PMW aan TG (11-06-2010)
 - B&W advies Projectmatig werken: leer- en ontwikkeltraject (14-09-2010)
 - Opdracht leer- en ontwikkeltraject aan TG (23-09-2010)
 - Opdracht Borging ProjectMatig Werken aan TG (31-05-2011)
 - Projectplan Projectinformatie (29-06-2011)
 - Projectplan Opsterlandse School voor Projectmatig Werken (18-01-2012)

- Directieadvies Borging intervisiebijeenkomsten voor projectleiders (15-02-2012)
- Directieadvies Vaststellen resultaat project Opsterlandse School (15-01-2013)
- Directieadvies Werkwijze projectinformatie (25-06-2013)
- (Digitaal) Handboek Projectmatig Werken Opsterland (27-04-2011)