



Projectmatig Realiseren: adequaat en consequent? Onderzoek Rekenkamer Leiderdorp

25 januari 2016

Projectmatig Realiseren: adequaat en consequent?

Onderzoek Rekenkamer Leiderdorp

Auteur : De heer W. Theijse

Opdrachtnummer : 2733

Status : Eindrapport

Datum : 25 januari 2016

INHOUDSOPGAVE

1. Samenvatting.....	4
2. Achtergrond en vraagstelling	5
3. Bevindingen Methodiek PMR.....	7
4. Bevindingen toepassing PMR in de praktijk.....	13
5. Aanbevelingen	17
6. Bijlagen	19

Bijlage 1 - Tijdslijnen projectdossiers

Bijlage 2 - Lijst met geïnterviewde personen

Bijlage 3 - Geraadpleegde documenten

Bijlage 4 - Opmerkingen ambtelijk wederhoor

1. Samenvatting

De Rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar de methodiek PMR, ProjectMatig Realiseren, een methodiek gebaseerd op het gedachtengoed van projectmatig werken. Het onderzoek richtte zich op twee hoofdvragen:

1. Dekt het ProjectMatig Realiseren (PMR) de problemen zoals deze in het onderzoek Sterrentuin zijn geconstateerd in beginsel afdoende af?
2. Wordt de methodiek van PMR in de praktijk daadwerkelijk consequent ten uitvoer gebracht?

PMR bevat de essentiële onderdelen uit de theorie van projectmatig werken en besteedt aandacht aan belangrijke aspecten als het verbeteren van de samenwerking, het commitment van het management en de juiste organisatiecultuur. De Toolkit PMR biedt voldoende formats en voorbeelden, die medewerkers van de gemeente kunnen ondersteunen om PMR toe te passen in hun werk. PMR is daarmee voldoende 'state of the art' voor de projecten binnen de gemeente.

PMR dekt in beginsel de problemen, zoals die zijn opgetreden bij De Sterrentuin, adequaat af: de methodiek staat garant voor een fasegewijs, gestructureerd besluitvormingsproces, het beschrijft de vereiste rol en taken van de bestuurder (draagt bij aan de bestuurlijke regie), geeft duidelijkheid over doel en resultaat (de *wat*-vraag), brengt risico's in beeld, schrijft een projectstructuur voor en bewaakt de scope van het project. De methodiek zou de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt over de voortgang van projecten explicieter kunnen beschrijven.

In de praktijk, bij het realiseren van projecten en het opstellen van beleid, past de gemeente PMR over het algemeen consequent toe. In enkele gevallen, zoals bij sommige projecten in het maatschappelijke domein, wijkt men af van het Draaiboek PMR of de Toolkit. De essentie van PMR blijft echter steeds overeind. PMR blijkt voor de gemeente een krachtig hulpmiddel om op een gestructureerde wijze het beoogde resultaat te behalen. Momenteel kent de gemeente echter geen intern aanspreekpunt voor de methodiek. De methodiek en de Toolkit worden niet onderhouden. Met name de ambtelijke opdrachtgevers van de afdeling Beleid zorgen ervoor dat de gemeente de methodiek blijft toepassen.

2. Achtergrond en vraagstelling

Achtergrond

In 2014 voerde de Rekenkamer Leiderdorp een onderzoek uit naar het tot stand komen van De Sterrentuin. Dit sociaal cultureel centrum was tot dat moment niet geworden wat was beoogd: een levendig en multifunctioneel gebouw waarin verschillende culturele organisaties elkaar versterken. Uit het onderzoek volgen tal van aanbevelingen. Deze betreffen onder andere de projectstructuur, scopemanagement, risicomangement en de informatieverstrekking aan de gemeenteraad.

Het college geeft als reactie op de aanbevelingen aan dat zij, na een interne evaluatie van het project De Sterrentuin, heeft geïnvesteerd in de methodiek ProjectMatig Realiseren, PMR. Noot: PMR is in de basis hetzelfde als de meer gangbare naam projectmatig werken (PMW). De naam PMR is geïntroduceerd door adviesbureau VKZ, zie www.vkzby.nl. Dit bureau heeft de gemeente ondersteund bij het opzetten en implementeren van deze methodiek. De gehele organisatie van de gemeente Leiderdorp zou nu deze methodiek toepassen. De methodiek biedt naar de mening van het college voldoende handvatten voor verbetering van de processen waar de conclusies van de Rekenkamer betrekking op hebben. Drie recente voorbeelden van projecten waarbij de methodiek is toegepast zijn: de Brede School Oude Dorp, Brede School West en de 3D's.

Gelet op de resultaten van het onderzoek naar De Sterrentuin en de financiële belangen die gekoppeld zijn aan de drie genoemde projecten, heeft de Rekenmaker besloten een vervolgonderzoek te doen naar de toepassing van PMR binnen de gemeente Leiderdorp.

Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Dekt PMR de problemen, zoals die in het onderzoek De Sterrentuin zijn geconstateerd, in beginsel voldoende af en wordt de methodiek in de praktijk daadwerkelijk toegepast?

De door de Rekenkamer gestelde onderzoeksvragen hebben betrekking op:

- a. De methodiek PMR in relatie tot de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek De Sterrentuin.
- b. De mate waarin de gemeente de methodiek thans toepast in haar projecten en in de drie door het college genoemde projecten in het bijzonder (Brede School Oude Dorp, Brede School West en de 3D's).

De beantwoording van de onderzoeksvragen vormt uiteraard de kern van het uit te voeren onderzoek. In het onderzoek beantwoordt Metafoor de volgende vragen. Elke vraag wordt afzonderlijk behandeld.

1. Wat is de essentie van de methodiek van PMR waarvan de gemeente Leiderdorp gebruik maakt? In hoeverre is deze methodiek voldoende "state-of-the-art" voor de projecten waar het om gaat?
2. In hoeverre worden de bij De Sterrentuin geconstateerde problemen (rommelige besluitvorming, gebrekkige bestuurlijke regie, beperkte en soms onvolledige informatievoorziening aan de raad, onderbelichte risico's, afwezig scopemanagement en het ontbreken van een functionerende projectstructuur) door deze methodiek, in beginsel adequaat afgedekt? Welke problemen worden wel, en welke niet geadresseerd? Waarom niet?

3. In hoeverre zouden bij daadwerkelijke toepassing van de methodiek van PMR, de bij De Sterrentuin geconstateerde problemen in beeld zijn geweest en hadden zij voorkomen kunnen worden?
4. In hoeverre wordt PMR door de gemeente Leiderdorp daadwerkelijk consequent in de praktijk gebracht? Als dat niet het geval is, wat is daarvan de reden? Gaat het om wezenlijke onderdelen, die bijvoorbeeld relevant zijn voor problemen zoals die bij De Sterrentuin zijn geconstateerd?
5. In hoeverre is PMR bij de drie door het college genoemde projecten (de Brede School Oude Dorp, Brede School West en de 3D's) daadwerkelijk en consequent toegepast? Als dat niet het geval is, wat is daarvan de reden? Gaat het om wezenlijke onderdelen, die bijvoorbeeld relevant zijn voor problemen zoals die bij De Sterrentuin zijn geconstateerd?
6. Concluderende beoordeling: in welke mate draagt de bij de gemeente Leiderdorp geïntroduceerde methodiek van PMR bij aan het voorkomen dan wel mitigeren van wezenlijke problemen, zoals die zich bijvoorbeeld bij De Sterrentuin hebben voorgedaan?
7. Welke aanbevelingen zijn op basis van het voorgaande aan de gemeente Leiderdorp te doen?

Aanpak

Conform de aanpak in de offerte/opdracht heeft Metafoor eerst de beschikbare documenten van de PMR-methodiek doorgenomen, alsmede het onderzoeksrapport over De Sterrentuin. Voor wat betreft de PMR-methodiek gaat het om de volgende documenten:

- Projectmatig Realiseren, Draaiboek voor een praktische aanpak, Leiderdorp, 3 januari 2011.
- Toolkit PMR, 64 documenten (zie printscreen in de bijlage).
- Gemeentelijke Integrale Grondexploitatie, voortgangsrapportage 2014, oktober 2014 en rapportage, mei 2015.

Aan de hand van de documenten heeft Metafoor beoordeeld, in welke mate de PMR-methodiek bijdraagt aan het voorkomen dan wel mitigeren van de geconstateerde problemen. Als onderdeel van deze beoordeling sprak Metafoor met de coördinator van de cluster Ruimte van de gemeente.

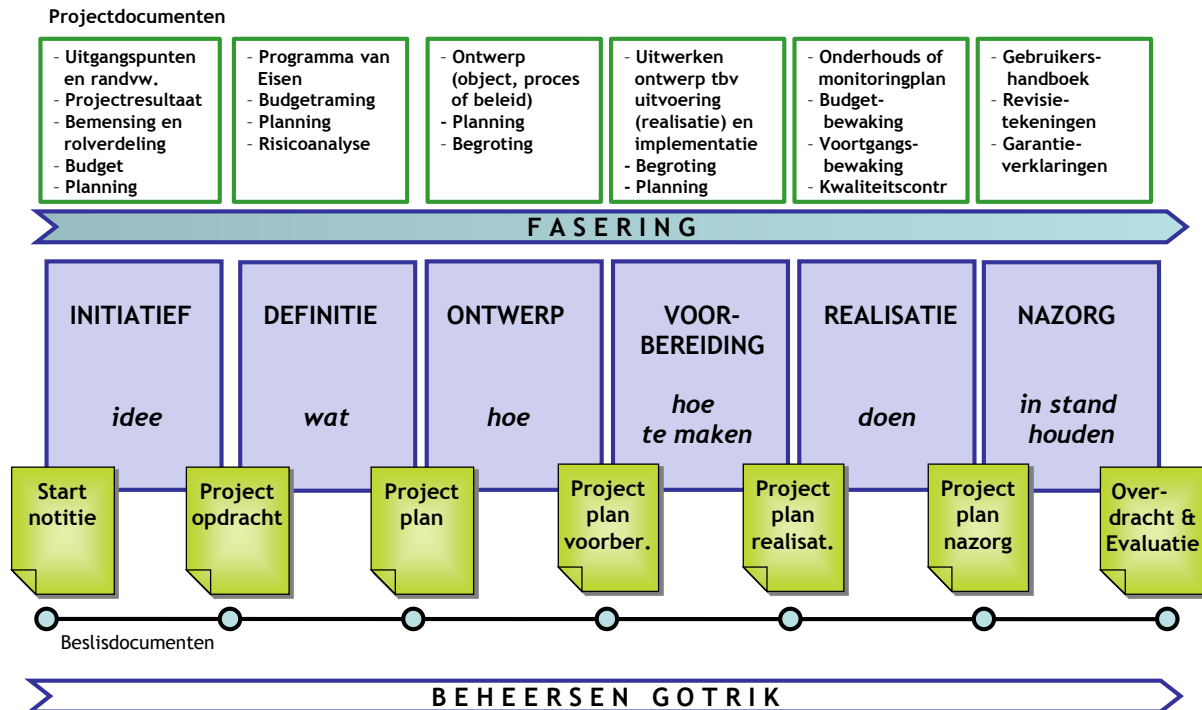
Na de terugkoppeling van de eerste bevindingen op 8 oktober jl. aan de Rekenkamer heeft Metafoor de dossiers van de 3 geselecteerde projecten bestudeerd: De Brede Scholen West en Oude Dorp alsmede de 3D's. Daarnaast heeft Metafoor een zestal aanvullende interviews gehouden met medewerkers en een bestuurder van de gemeente, om te achterhalen of en hoe PMR in de praktijk toegepast wordt.

Rapportage

In deze rapportage beantwoordt Metafoor allereerst de eerste drie onderzoeksvragen. Op basis van de uitgevoerde documentenanalyse van de drie dossiers en een zestal interviews, heeft Metafoor onderstaande beantwoording van vraag 4 tot en met 6 opgesteld.

3. Bevindingen Methodiek PMR

De bevindingen van het eerste deel van het onderzoek vinden hun weerslag in de beantwoording van de eerste 3 onderzoeksvragen. De eerst 3 vragen hebben betrekking op de methodiek PMR zelf. Als referentiekader gebruikt Metafoor naast bijgaand schema uit de leer van het Projectmatig Werken, het boek 'Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid' van E. Kraijo, aangevuld met eigen kennis en ervaringen van PMW binnen een gemeentelijke organisatie.



1. *Wat is de essentie van de methodiek van PMR waarvan de gemeente Leiderdorp gebruik maakt? In hoeverre is deze methodiek voldoende "state-of-the-art" voor de projecten waar het om gaat?*

Antwoord:

De essentie van PMR betreft *het behalen van het beoogde resultaat op een zo efficiënt mogelijke wijze*, aldus blz. 4 van het Draaiboek d.d. 3 januari 2011, de handleiding voor PMR binnen de gemeente Leiderdorp. De essentiële kenmerken zijn:

- Eenduidigheid en transparantie
- Gestructureerde aanpak
- Heldere sturing en besturing (waaronder taken en rollen)
- Goede samenwerking

Het draaiboek betoogt dat PMR meer is dan projectmatig werken. Het verbindt de structuur van projectmatig werken met de menselijke factor en het te realiseren toepasbare (eind)resultaat.

De methodiek PMR bevat de elementaire onderdelen, zoals je die mag verwachten van een methodiek gericht op projectmatig werken: faseren, beslissen, beheersen en organiseren.

Het Draaiboek behandelt achtereenvolgens:

- De essentie van projectmatig werken, zoals een gestructureerde aanpak en besturing.
- De besturing en organisatie, dat wil zeggen: rollen, taken, verantwoordelijkheden.
- Het projectproces, waaronder fasering, faseafsluiting incl. risicoanalyse en besluitvorming.
- De projectbeheersing van de beheersaspecten Geld, Organisatie, Tijd, Risico, Informatie Kwaliteit (GOTRIK).
- Een Toolkit met instrumenten, formats en procesbeschrijvingen.

De methodiek gaat, naast de elementaire onderdelen, ook in op de belangrijke onderwerpen voor het succesvol toepassen van projectmatig werken. Ze geeft aan dat commitment van het management en de juiste, constructieve organisatiecultuur een voorwaarde voor succes is. Ze wijst op het belang en de kunst van het samenwerken en goede externe communicatie. De methodiek beschrijft de plek die zij inneemt in de projectomgeving naar het gedachtegoed Projectmatig Creëren van Bos en Harting: Het (methoden en technieken) versus Ik (het individu), Wij (de samenwerkende deelnemers aan het project) en Zij (de projectomgeving).

Met deze aanvullende elementen (het belang van samenwerking, commitment, de cultuur van de organisatie en de methodiek in een breder perspectief) sluit de PMR-methodiek goed aan op de referentie, het boek 'Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid' van E. Kraijo (met name deel 1, dat de kern van projectmatig werken behandelt). De methodiek PMR kan daarom *voldoende* 'state of the art' genoemd worden voor de soort projecten binnen de gemeente Leiderdorp. Zie ook de tabel op de volgende pagina waarin is nagegaan of de, voor projectmatig werken, essentiële onderdelen opgenomen zijn in de PMR-methodiek c.q. het Draaiboek PMR. De wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd wordt is in de PMR methodiek niet expliciet beschreven (los van de P&C-cyclus).

Onmisbaar onderdeel is de Toolkit van de PMR methodiek. Het Draaiboek PMR zelf is vrij compact, 25 pagina's en behoeft verdieping op onderdelen. Zo zijn de rollen en taken niet uitvoerig beschreven in het Draaiboek. Deze maken echter wel onderdeel uit van de Toolkit, net als formats voor fasebeslisdocumenten en risicoanalyses. Een actieve schrijfstijl van het Draaiboek zou de toegankelijkheid verder vergroten. Daarnaast is de inhoud van het Draaiboek nu met name gericht op fysieke projecten terwijl de methodiek PMR ook heel geschikt is voor projecten in het maatschappelijk domein. Hoewel dat beschreven staat, zou het meer met elkaar in evenwicht gebracht kunnen worden.

Bevinding:

PMR is voldoende 'state of the art' voor de projecten waar het om gaat. Het bevat de essentiële onderdelen uit de theorie van projectmatig werken en besteedt aandacht aan belangrijke aspecten als het verbeteren van de samenwerking, het commitment van het management en de juiste organisatiecultuur. De Toolkit PMR biedt voldoende formats en voorbeelden, die medewerkers van de gemeente kunnen ondersteunen om PMR toe te passen in hun werk.

Desondanks zijn er wel aanvullingen denkbaar die de methodiek verder zou versterken. De methodiek zou bijvoorbeeld meer aandacht kunnen besteden aan de toepassing in projecten uit het maatschappelijk domein, zie ook vraag 4. Daarnaast verdient de wijze en de frequentie (dan wel de momenten) waarop de gemeenteraad geïnformeerd wordt over de voortgang van projecten, nadere uitwerking (aanvullend op de P&C-cyclus).

Onderdelen opgenomen in referentiekader: <i>Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid' van E. Kraijo</i>	Onderdelen opgenomen in: <i>Projectmatig Realiseren, Draaiboek voor een praktische aanpak, gemeente Leiderdorp</i>		
Deel 1: De kern van projectmatig werken binnen gemeenten	✓	voldoet	○ voldoet gedeeltelijk ✗ voldoet niet
Afbakening van Projectmatig werken – integraal werken – type projecten – projectbeheersing en projectbeleving	✓		Beschreven in hoofdstuk 2 van het Draaiboek PMR, Essentie van Projectmatig Realiseren
Sturen op projectbeheersing (harde kant, waaronder instrumenten) – Geld – Organisatie – Tijd – Informatie – Kwaliteit – Scope en risicomangement	✓		Beschreven in hoofdstuk 4, Het projectproces en 5, Projectbeheersing
Sturen op projectbeleving (zachte kant, waaronder samenwerken) – Projectbinding – Omgevingsmanagement – Projectdynamiek – Projectsucces	✓		Beschreven in hoofdstukken 2, Essentie van Projectmatig Realiseren (menselijke factor) en 5, Projectbeheersing (beheersingsinstrumenten en – processen)
Rollen binnen projectmatig werken – Vijf sleutelrollen – Projectbesturingsdriehoek – Bestuurlijk opdrachtgeverschap en de raad – Vier stuurgoepe-niveaú's – Valkuilen tussen lijn en project	✓		Beschreven in Hoofdstuk 3 en 4 Zowel Kraijo als PMR besteden beperkte aandacht aan de relatie van het bestuur met de raad en de wijze en frequentie waarop de raad voorzien dient te worden van informatie (behoudens de P&C-cyclus).

2. *In hoeverre worden de bij De Sterrentuin geconstateerde problemen (rommelige besluitvorming, gebrekkige bestuurlijke regie, beperkte en soms onvolledige informatievoorziening aan de raad, onderbelichte risico's, afwezig scopemanagement en het ontbreken van een functionerende projectstructuur) door deze methodiek in beginsel adequaat afgedekt? Welke problemen worden wel en welke niet geadresseerd? Waarom niet?*

Antwoorden:

Rommelige besluitvorming

De methodiek PMR schrijft een gestructureerde besluitvorming (aan de hand van de projectfasen) voor, met op te stellen fasebesliddocumenten en momenten waarop voorbereidings- en uitvoeringskredieten moeten worden aangevraagd bij de raad. De checklists uit de Toolkit helpen om tot een volledig en onderbouwd fasedocument te komen. Rommelige besluitvorming zou op basis van de methodiek en een goed functionerende besturingsdriehoek (bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectleider), niet meer moeten voorkomen.

Gebrekkige bestuurlijke regie

Uit het Rekenkameronderzoek De Sterrenruin, volgde onder andere dat de aandacht van het bestuur zich versmalde tot de realisatie van het gebouw. Terwijl er ook aandacht nodig was voor het organiseren van de samenwerking tussen de gebruikers. Bestuurlijke regie wordt als onderwerp niet als zodanig beschreven in de PMR-methodiek. Het is in dat licht geen recept om de kwaliteiten van het bestuur te verbeteren. Het is wel een hulpmiddel om een project op een gestructureerde werkwijze tot stand te brengen. Zo beschrijft PMR de rol van het bestuur in een project.

Uit de beschrijving van de besturingsdriehoek en de rollen en taken in de PMR-methodiek, volgt duidelijk wat van het bestuur verwacht wordt (zie de Toolkit PMR, taken bevoegdheden spelers). Het vraagt discipline en samenwerkingsvaardigheden om er voor te zorgen dat een ieder binnen het project in zijn of haar rol blijft. Het bestuur gaat over het *wat* en over het vaststellen van de kaders waarbinnen het *wat* gerealiseerd dient te worden. Het bestuur moet beslist niet op de stoel van de projectleider (het *hoe*) gaan zitten. De ambtelijk opdrachtgever bewaakt het *wat* en geeft kaders voor het *hoe*. De methodiek is daar helder in.

Beperkte en soms onvolledige informatievoorziening aan de raad

Het Draaiboek PMR beschrijft niet expliciet wanneer welke informatie naar de raad gestuurd moet worden. De methodiek geeft wel aan (zie Fasebeslisdocument en checklisten (diverse soorten projecten) uit de Toolkit) wanneer bij de gemeenteraad een voorbereidings- of uitvoeringskrediet aangevraagd dient te worden. Wijzigingen in de scope en overschrijdingen van de beheersaspecten, kortom wijziging van de kaders, dient de projectleider via de ambtelijk opdrachtgever op het bestuurlijk niveau (bestuurlijk opdrachtgever) te melden (Bron: Fasebeslisdocument uit de Toolkit). Indien bijvoorbeeld het wijzigen van de scope om aanvullende besluitvorming vraagt, zal deze informatie uiteindelijk ook bij de raad belanden: de projectleider dient bij faseafsluitingen na te gaan welke besluitvorming door de bestuurlijk opdrachtgever, het college en de raad vereist is.

PMR geeft tevens aan dat voor een goede projectbeheersing (ook wel projectcontrol, dat wil zeggen het periodiek monitoren), aansluiting moet worden gezocht bij de gemeentelijke Planning en Control-cyclus (P&C-cyclus, zie par. 5.2.4 van het Draaiboek). Daarmee verloopt de informatievoorziening aan de raad via de P&C-cyclus. Het college informeert de raad momenteel ook halfjaarlijks met de rapportage Gemeentelijke Integrale Grondexploitaties (GIG, zie ook de impliciete verwijzing in par. 5.2.4 van het Draaiboek, eerste aandachtstreepje). PMR heeft ervoor gezorgd dat de ambtelijke organisatie zich bewuster is van de noodzaak en wenselijkheid om de raad tijdig en goed te informeren. Dat betekent dat de ambtelijke organisatie bij een bepaalde ontwikkeling in het project de afweging maakt of de informatie uit het project actief gedeeld dient te worden met de raad. Het college kan de raad dan bijvoorbeeld informeren middels raadsinformatiebrieven en rondetafelgesprekken (bron: interviews).

Onderbelichte risico's

De methodiek PMR is helder op dit punt: fasebeslisdocumenten dienen voorzien te zijn van een risicoanalyse. De Toolkit biedt handreikingen om de risicoanalyses uit te voeren en vraagt aandacht voor de te nemen beheersmaatregelen. Kortom, de risico's van een project dienen bij toepassing van PMR in beeld gebracht te worden. Een methode voor risicomangement is echter niet voldoende. Zij dient goed en consequent toegepast te worden.

Dat vraagt training van de projectmedewerkers en discipline van ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers, om de risico's in beeld te brengen bij management- en voortgangsrapportages.

Afwezig scopemanagement

In het Draaiboek PMR zelf wordt de term scopemanagement niet als zodanig gebruikt. De methodiek beschrijft wel helder de besluitvormingswijze op basis van fasebeslisdocumenten. In deze documenten dient de opsteller het project af te bakenen (scope) en aan te geven hoe de beheersaspecten zich verhouden tot de kaders uit het vorige fasedocument (zie de format Fasebeslisdocument uit de Toolkit). Eventuele afwijkingen worden daarmee zichtbaar en dienen, indien van toepassing, geaccordeerd te worden bij vaststelling van het fasebeslisdocument. Daarmee borgt de methodiek het scopemanagement.

Het ontbreken van een functionerende projectstructuur

De methodiek PMR zet helder uiteen hoe een projectstructuur eruit dient te zien en hoe deze dient te functioneren. Zie hoofdstuk 3 van het Draaiboek en het document Taken, bevoegdheden spelers uit de Toolkit. Kern van de structuur is de besturingsdriehoek van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer (projectleider). De Toolkit bevat tevens een standaardindeling voor het projectarchief.

Welke problemen worden wel, en welke niet geadresseerd? Waarom?

De methodiek PMR dekt minimaal 5 van de 6 opgetreden problemen in beginsel, dat wil zeggen in theorie, adequaat af. Het dekt het probleem van de informatieverstrekking naar de raad gedeeltelijk af. Informatieverstrekking naar de raad wordt niet expliciet beschreven en is impliciet geborgd in de gefaseerde besluitvormingswijze en de P&C-cyclus.

Bevinding:

De methodiek PMR dekt in beginsel vrijwel alle genoemde problemen, zoals die zijn opgetreden bij De Sterrentuin, adequaat af: de methodiek staat garant voor een fasegewijs, gestructureerd besluitvormingsproces, het beschrijft de vereiste rol en taken van de bestuurder (draagt bij aan de bestuurlijke regie), geeft duidelijkheid over doel en resultaat (de wat-vraag), brengt risico's in beeld, schrijft een projectstructuur voor en bewaakt de scope van het project.

De methodiek dekt het probleem van de informatieverstrekking naar de raad gedeeltelijk af. Omdat te bewerkstelligen is een aanvulling op dan wel aanscherping van de methodiek nodig. De methodiek heeft er wel voor gezorgd dat het ambtelijke apparaat zich bewust is van de noodzaak van een goede informatievoorziening naar de raad en dat zij daar ook naar handelt.

3. *In hoeverre zouden bij daadwerkelijke toepassing van de methodiek van PMR de bij De Sterrentuin geconstateerde problemen in beeld zijn geweest en hadden zij voorkomen kunnen worden?*

Antwoord:

Bij de juiste en consequente *toepassing* van de PMR-methodiek, zouden de geconstateerde problemen in beginsel voorkomen zijn. De methodiek schrijft (zie de beantwoording van vraag 2) een gefaseerde, onderbouwde besluitvorming voor op basis van fasebeslisdocumenten, voorzien van risicoanalyses.

Ze beschrijft de rol van de bestuurder (de bestuurlijk opdrachtgever), geeft duidelijkheid over doel en resultaat van het project (de *wat-vraag*), zorgt voor een duidelijke projectstructuur en waakt per fase over verandering in de scope van het project.

De methodiek schrijft alleen niet *expliciet* voor hoe en wanneer de raad geïnformeerd moet worden. In de paragraaf Projectcontrol (blz. 23 van het Draaiboek) beschrijft de methodiek wel de P&C-cyclus van de gemeente. Daarin is opgenomen wanneer en hoe het college de raad informeert over de voortgang en de financiële aspecten van de projecten. Ook de rapportage Gemeentelijke Integrale Grondexploitaties, die het bestuur tweemaal per jaar ter behandeling voorlegt aan de raad, blijkt onderdeel van de informatievoorziening (Bron: financiële verordening 2013 van de gemeente). Juiste toepassing van PMR genereert voldoende informatie op basis waarvan het bestuur kan sturen. De wijze van informatieverstrekking aan de raad, dient echter voor de volledigheid toegevoegd te worden aan de methodiek.

Kortom de PMR methodiek is een goed hulpmiddel om resultaten, zoals beoogd bij De Sterrentuin, op een gestructureerde wijze tot stand te brengen. Het is met name bedoeld voor projecten, maar het gedachtengoed is ook zeer bruikbaar voor het opstellen van beleidsnota's en dergelijke (Draaiboek, par. 2.5). Medewerkers dienen wel getraind te zijn in het toepassen van de methodiek. Het behoeft commitment van het management (consequent toepassen van de methode, professioneel opdrachtgeverschap). Tot slot vraagt het de juiste cultuur binnen een organisatie.

Dat wil dus zeggen dat de problemen zoals die bij De Sterrentuin zijn opgetreden, met *alleen* een methodiek (dat wil zeggen de theorie uit het Draaiboek PMR) niet voorkomen kunnen worden. De gemeente heeft dat ingezien en bij de implementatie van PMR aandacht besteed aan de andere succesfactoren van projectmatig werken: training, commitment van het management en cultuur (bron: documenten over de implementatie, tussenresultaten en evaluatie). De methodiek heeft verder geen invloed op de kwaliteit van de bestuurders, zij geeft wel aan wat van bestuurders in hun rol van bestuurlijk opdrachtgever verwacht mag worden. Al deze voorwaarden zijn er niet vanzelf. Een organisatie dient daar actief aan te werken. Op blz. 1 van het Draaiboek PMR schrijven de auteurs daarover: *PMR is meer dan een methode (formats en structuur), het is een vaardigheid*. Zie ook de beantwoording van vraag 4.

Bevinding:

De PMR methodiek biedt voldoende handvatten om de bij het project De Sterrentuin geconstateerde problemen in beeld te krijgen en te voorkomen. De methodiek schrijft een gefaseerde, onderbouwde besluitvorming voor op basis van fasebeslisdocumenten, voorzien van risicoanalyses. Ze beschrijft de rol van de bestuurder (de bestuurlijk opdrachtgever), geeft duidelijkheid over doel en resultaat van het project (de *wat-vraag*), zorgt voor een duidelijke projectstructuur en waakt per fase over verandering in de scope van het project.

4. Bevindingen toepassing PMR in de praktijk

De bevindingen van het tweede deel van het onderzoek zijn opgenomen in de beantwoording van onderzoeksvragen 4, 5 en 6. Deze drie vragen hebben betrekking op de toepassing van methodiek PMR in de praktijk van de gemeente Leiderdorp.

4. *In hoeverre wordt PMR door de gemeente Leiderdorp daadwerkelijk consequent in praktijk gebracht? Als dat niet het geval is, wat is daarvan de reden? Gaat het om wezenlijke onderdelen, die bijvoorbeeld relevant zijn voor problemen zoals die bij De Sterrentuin zijn geconstateerd?*

Antwoord:

Met name de clusters Ruimte, Maatschappij en Beheer van de gemeente passen PMR consequent toe in de praktijk. Ook 5 jaar na de introductie. Toepassing betreft dan vooral de fysieke en strategische projecten. Clusters die meer routinematig werken, zoals Burgerzaken en Bouwen en Wonen, passen PMR nauwelijks toe. Dat ligt in de lijn der verwachtingen: PMR richt zich immers op projectmatige werkzaamheden. Toch zien ook deze afdelingen kansen om eenmalige opgaven projectmatig aan te pakken (bron: checklist inventarisatie PMR binnen de clusters TOTAAL 12-02-2014).

Medewerkers zijn destijds getraind en begeleid in de toepassing van de methodiek. Tot ca. 2 jaar geleden beschikte de gemeente over een werkgroep die toezag op de succesvolle implementatie van PMR, het Podium genaamd. Na het afscheid van de trekker van deze werkgroep heeft de gemeente het implementatietraject geëvalueerd (zie de bronnen 'PMR-Leiderdorp conclusies en aanbevelingen maart 2014' en 'Checklist inventarisatie PMR binnen de clusters TOTAAL 12-02-2014'). PMR is inmiddels een geaccepteerde en voor een deel van de medewerkers, een geïnternaliseerde werkwijze binnen de gemeente. Dat geldt met name bij de 'harde en concrete projecten' en binnen de afdeling beleid, zo blijkt uit de interviews ("Het zit in ons DNA", zoals één van de geïnterviewden het stelt). Geïnterviewde medewerkers praten soepel en op natuurlijke wijze over de essenties van PMR. De gemeente Leiderdorp heeft de gemeente Oegstgeest getraind in de toepassing van PMR.

De toepassing van PMR blijkt uit de projectdossiers van de twee Brede Scholen en 3D's (zie vraag 5). Het blijkt ook uit de gesprekken met de medewerkers van de gemeente. In de gesprekken noemen zij de volgende projecten die de gemeente geheel of gedeeltelijk volgens de PMR methodiek aanpakt:

- Jeugdhulp, voortgevloeid uit het project 3D's
- Wmo, voortgevloeid uit het project 3D's
- Participatie, voortgevloeid uit het project 3D's
- Schoolzones
- Bouwproject Plantage
- Opstellen accommodatie beleid
- Renoveren school en kinderopvang
- Opstellen HR-beleid
- Integraal beheerproces openbare ruimte (IBOR)
- Organisatieontwikkeling ambtelijk apparaat Leiderdorp

Voordat de gemeente start met een project of de ontwikkeling van nieuw beleid, denkt men goed na over de vraag, over de scope en het benodigde resultaat ('eerst denken en dan doen'), projectplannen en fasebeslisdocumenten worden opgesteld en de voortgang wordt bewaakt. De besturingsdriehoek (bestuurlijk opdrachtgever – ambtelijk opdrachtgever – ambtelijk opdrachtnemer (projectleider)) functioneert zoals is bedoeld. (Nieuwe) wethouders worden door het ambtelijke apparaat meegenomen in de werkwijze van PMR: bestuurders gaan over het *wat* en stellen de kaders voor (om deze vervolgens te laten vaststellen door de gemeenteraad). De ambtelijk opdrachtgever ontfermt zich over het *wat* en het *hoe*. De projectleider is verantwoordelijk voor het *hoe*. PMR heeft er bovendien voor gezorgd dat het ambtelijk apparaat eerder de gemeenteraad betreft in projecten en regelmatig actief communiceert. Het ambtelijk apparaat is zich bewuster geworden van het belang daarvan (bron: interviews).

In de dagelijkse praktijk verschilt de toepassing van PMR tussen de fysieke, harde projecten (gebouwen, infrastructuur) en de zachte, maatschappelijke projecten (jeugdbeleid, participatie). De methodiek en haar formats is met name geënt op de fysieke projecten, daarbij wordt de methodiek min of meer exact gevolgd (bron: interviews). Betrokkenen hebben bij de opzet van PMR voor Leiderdorp expliciet aandacht besteed aan de toepasbaarheid voor de zachte, maatschappelijke projecten (zie b.v. de 'PMR-fasering voor maatschappelijke projecten uit de Toolkit). Toch zijn de geïnterviewden van mening, c.q. hebben het gevoel, dat PMR inclusief de bijbehorende formats, in de huidige vorm minder geschikt is voor dit soort projecten. In de uitvoering van zachte, maatschappelijk projecten gebruikt de gemeente daarom wel het gedachtengoed van PMR (organiseren, faseren, beslissen en beheersen), maar volgt zij de methodiek niet exact. PMR is een middel om op gestructureerde wijze te werken naar een eindresultaat. Het is geen doel op zich, betogen de geïnterviewden.

De gemeente heeft momenteel geen coördinator of aanspreekpunt PMR (zoals die er in de periode na de introductie van PMR wel was). Projectevaluaties worden niet (meer) aantoonbaar uitgevoerd (bron: interviews en projectdossiers). Ook heeft de gemeente de afgelopen periode geen interne trainingen of opleidingen meer gegeven. Voor wat betreft de projecten werkt de gemeente veelal in duo's. Nieuwe medewerkers maken daarom kennis met de methodiek door samen te werken met ervaren collega's. Zo wordt het gedachtengoed van PMR 'on the job' doorgegeven en overgedragen. Bovendien zijn de ambtelijk opdrachtgevers, zoals de coördinatoren van de cluster Ruimte en Maatschappij hoeders van de methodiek. Zij voelen zich verantwoordelijk voor de toepassing van PMR in de projecten.

Bevinding:

In de praktijk, bij het realiseren van projecten en het opstellen van beleid, past de gemeente PMR over het algemeen consequent toe. In enkele gevallen, zoals bij projecten in het maatschappelijke domein, wijkt men af van het Draaiboek PMR of de Toolkit. De essentie van PMR blijft echter steeds overeind. PMR blijkt voor de gemeente een krachtig hulpmiddel om op een gestructureerde wijze het beoogde resultaat te behalen.

Momenteel kent de gemeente echter geen intern aanspreekpunt voor de methodiek. De methodiek en de Toolkit worden niet onderhouden. De gemeente heeft geen trainingen meer gegeven. Projectevaluaties worden niet aantoonbaar uitgevoerd. Met name de ambtelijke opdrachtgevers van de afdeling Beleid zorgen ervoor dat de gemeente de methodiek blijft toepassen.

5. *In hoeverre is PMR bij de drie door het college genoemde projecten (de Brede School Oude Dorp, Brede School West en de 3D's) daadwerkelijk en consequent toegepast? Als dat niet het geval is, wat is daarvan de reden? Gaat het om wezenlijke onderdelen, die bijvoorbeeld relevant zijn voor problemen zoals die bij De Sterrentuin zijn geconstateerd?*

Antwoord:

De gemeente heeft PMR bij de door het college genoemde projecten daadwerkelijk en consequent toegepast. Dat blijkt goed uit de projectdossiers. Het college heeft consequent projectplannen en fasebeslisdocumenten voorgelegd gekregen en vastgesteld (zie bijlage 1, tijdlijnen aan de hand van de besluitvorming). Deze documenten zijn opgesteld aan de hand van formats. Daar waar ze afwijken van de formats komen de onderwerpen, die van belang zijn voor PMR (zoals de beheersaspecten en de risico's) aan de orde. Over de uitvoeringsfase is met het oog op projectbeheersing weinig terug te vinden in het dossier. Deze fase heeft een langere doorlooptijd, vaak meer dan een jaar. Alleen voor de faseafsluiting is een document vereist terwijl de beheersing een korte cyclus nodig heeft. De externe projectleider van zowel de Brede School West als van de Brede School Oude Dorp was werkzaam bij adviesbureau VKZ. Dit bureau heeft de methodiek PMR geïntroduceerd en geïmplementeerd. Het ligt dus voor de hand dat deze projectleider de methodiek goed zou toepassen.

De gemeente heeft vroegtijdig ingezien dat de PMR goed van pas zou komen om een complex en omvangrijk project als de 3D's in goede banen te leiden (bron: interviews). De gemeente heeft vervolgens ook binnen de 3D's consequent gewerkt met projectopdrachten en projectplannen conform de PMR methodiek. De gemeente heeft een projectorganisatie ingericht met onder meer een bestuurlijk en een ambtelijk opdrachtgever, een procesleider en een drietal projectleiders. De projectleiders stuurden de inhoudelijke trajecten aan (Wmo, Jeugd en Participatie). De procesleider is verantwoordelijk voor de coördinatie en de bewaking van de beheersaspecten (Geld, Organisatie, Tijd, Informatie en Kwaliteit). Tevens heeft de gemeente voor het project de 3D's een risicoanalyse uitgevoerd en beheersmaatregelen benoemd. Daarvoor heeft zij gebruik gemaakt van de expertise en ervaring van de gemeente Leiden.

Inmiddels archiveert de gemeente projecten voortkomend uit de 3D's niet meer onder de naam '3D's'. Het project de 3D's zelf wordt in 2016 afgerond. De gemeente werkt nu aan de uitvoering van het nieuwe beleid. Dat wil zeggen dat er ook deelprojectenplannen en collegebesluiten zijn te vinden in de dossiers van resp. Wmo, Jeugd en Participatie. Binnen het maatschappelijke veld kijkt men op onderdelen af van de exacte fasering en formats van PMR. De gemeente (ambtelijk opdrachtgever, procesleider en de drie projectleiders) komt tot die keuze wanneer zij constateert dat de PMR methodiek niet voldoende aansluit op de werkzaamheden binnen het maatschappelijk veld. Het gedachtengoed van PMR past men daarbij wel consequent toe, zie ook vraag 4.

Bevinding:

Uit de analyse van de dossiers en de interviews blijkt dat de gemeente de PMR methodiek daadwerkelijk en consequent heeft toegepast bij de projecten Brede School Oude Dorp, Brede School West en de 3D's. Op onderdelen wijken de rapportages voor de drie projecten af van formats en/of wordt er bewust afgeweken van de fasering en formats van PMR. De gemeente kijkt alleen in die gevallen af van de methodiek wanneer deze niet voldoende aansluit op de praktijk. Daarbij gaat het niet om wezenlijke onderdelen, die bijvoorbeeld relevant zijn voor problemen zoals die bij De Sterrentuin zijn geconstateerd.

6. *Concluderende beoordeling: in welke mate draagt de bij de gemeente Leiderdorp geïntroduceerde methodiek van PMR bij aan het voorkomen dan wel mitigeren van wezenlijke problemen, zoals die zich bijvoorbeeld bij De Sterrentuin hebben voorgedaan?*

Antwoord en bevinding:

De PMR methodiek draagt in belangrijke tot hoge mate bij aan het voorkomen dan wel mitigeren van wezenlijke problemen, zoals die zich hebben voorgedaan bij bijvoorbeeld het project De Sterrentuin. De essentiële kenmerken van PMR zorgen daar voor:

- Eenduidigheid en transparantie
- Gestructureerde aanpak
- Heldere sturing en besturing (waaronder taken en rollen)
- Goede samenwerking

PMR is meer dan projectmatig werken sec. Het verbindt de structuur van projectmatig werken met de menselijke factor en het te realiseren, toepasbare (eind)resultaat.

Dat wil niet zeggen dat de problemen die zich bij De Sterrentuin hebben voorgedaan helemaal niet meer kunnen optreden. PMR is een hulpmiddel en werken aan projecten blijft mensenwerk. Menselijk handelen kan altijd leiden tot problemen. Daarnaast kan de politiek/bestuurlijke dynamiek ertoe leiden dat de gemeente tijdens het project alsnog afwijkt van de vastgestelde kaders. PMR verkleint de kans hierop en zorgt ervoor dat afwijkingen tijdig in beeld komen. De medewerkers van de gemeente, die regelmatig aan projecten werken, hebben de methodiek inmiddels grotendeels geïnternaliseerd. Voor deze medewerkers is het een tweede natuur om projectmatig te denken en te werken. Dat zal er voor zorgen dat de kans op problemen zoals opgetreden bij De Sterrentuin verder wordt verkleind.

5. Aanbevelingen

De aanbevelingen volgen uit de beantwoording van vraag 7 van het onderzoek naar PMR.

7. Welke aanbevelingen zijn op basis van het voorgaande aan de gemeente Leiderdorp te doen?

De aanbevelingen hebben vooral betrekking op het door ontwikkelen en verder verankeren van de PMR methodiek in de organisatie van de gemeente Leiderdorp.

1. Houd PMR (dan wel het gedachtengoed van Projectmatig Werken) 'op de agenda' van de gemeente, geef het een plek in de werkwijze van de nieuwe organisatie, benoem opnieuw een aanspreekpunt, een 'hoeder' van de methodiek, en organiseer bijvoorbeeld bijeenkomsten waar medewerkers ervaringen kunnen delen (zoals het vroegere Podium).

De gemeente onderzoekt of en hoe PMR een plek kan krijgen in de nieuwe werkwijze van de gemeente (zelfsturende teams). PMR heeft de afgelopen jaren zijn nut bewezen, bijvoorbeeld bij de realisatie van de twee brede scholen en de 3D's. Wij bevelen aan deze twee zaken te combineren en de komende periode werk te maken van de doorontwikkeling van de methodiek PMR.

2. Actualiseer de methodiek PMR inclusief de documenten in de Toolkit, ook om er voor te zorgen dat PMR geschikt is voor de uitvoering van zachte, maatschappelijke projecten en de ontwikkeling van beleid.

Het Draaiboek PMR is van januari 2011. Het merendeel van de documenten uit de Toolkit komt uit dezelfde periode. Wij bevelen aan de inhoud van de methodiek weer kritisch tegen het licht te houden en te actualiseren. Alhoewel de gemeente heeft geprobeerd de methodiek meer toe te schrijven en geschikt te maken voor zachte, maatschappelijke projecten (jeugdzorg, Wmo, participatie) en beleidsontwikkeling, leeft binnen de organisatie het brede gevoel en de opvatting dat de methodiek op dit punt in ieder geval verbetering en uitbreiding behoeft. Actualisatie is tevens een goede aanleiding om structuur aan te brengen in de Toolkit. Dit zal de gebruikersvriendelijkheid vergroten.

3. Train nieuw in dienst tredende medewerkers in de PMR methodiek. Blijft daarnaast ook bestaande medewerkers trainen: onderhoud de kennis en ontwikkel de benodigde competenties die van belang zijn voor toepassing van PMR.

Nieuwe medewerkers worden momenteel 'on the job' getraind in de methodiek PMR. Wij bevelen aan nieuwe medewerkers ook deel te laten nemen aan een trainingsprogramma, vergelijkbaar met een training die de medewerkers bij de introductie van PMR hebben gehad. Daarmee geeft de gemeente een duidelijk signaal af over het belang dat zij hecht aan toepassing van de methodiek. Faciliteer bestaande medewerkers met een opfriscursus of een verdiepende training PMR, bijvoorbeeld gericht op competentieontwikkeling. Medewerkers komen in nieuwe rollen of ervaren in hun persoonlijke werksituaties welke competenties ontwikkeling behoeven.

4. Vul de PMR methodiek in overleg met de gemeenteraad aan met de wijze en momenten waarop de gemeenteraad wordt betrokken en geïnformeerd over (de grote en strategische) projecten.

Het college informeert de gemeenteraad over de voortgang en bestedingen van programma's en daaraan gekoppelde doelen en projecten middels de bestuursrapportages (stoplichtenmethode) en de GIG (gemeentelijke integrale grondexploitatie). De wijze van informeren is vastgelegd in de financiële verordening van de gemeente. In het Draaiboek PMR wordt hier alleen in algemene termen naar verwezen (P&C-cyclus). Wij bevelen aan dit expliciet op te nemen in de methodiek en dat aan te vullen met andere wijzen waarop de gemeenteraad thans wordt geïnformeerd, zoals raadsbrieven, werksessies en rondetafelgesprekken.

5. Professionaliseer de volgende onderdelen van PMR:
 - Risicomanagement
 - Projectevaluatie
 - Voortgangsrapportages, met name tijdens de uitvoeringsfase

Risicoanalyse -en management is expliciet genoemd in het Draaiboek PMR. De Toolkit bevat handvatten voor de toepassing van risicomanagement. In de rapportages van de twee Brede Scholen waren de risicoanalyses kwalitatief van aard en de maatregelen globaal. Werk de methode voor risicomanagement nader uit (inventariseren – analyseren – beheersen – rapporteren) en pas hem toe. De van de gemeente Leiden gebruikte methode (voor de 3D's) vormt daarbij een goede basis.

Projectevaluaties zijn een krachtig middel om te leren met het oog op de toekomstige projecten. Als zodanig maakt de projectevaluatie ook onderdeel uit van PMR. Het Draaiboek gaat echter uit van een vrijblijvendheid: men *kan* de evaluatie toepassen. Uit de interviews en het dossieronderzoek blijkt dat evaluaties in de praktijk weinig (dan wel niet aantoonbaar) toegepast worden. Wij bevelen aan projectevaluaties stevig te verankeren in de methodiek.

De verschillende fases van een project kunnen maanden en soms jaren in beslag nemen. Met name de uitvoeringsfase is een fase met een langere doorlooptijd. Projectbeheersing op basis van een fasebeslisdocument komt in dergelijke situaties niet tegemoet aan de behoefte tussentijds bij te kunnen sturen. Breid de methodiek voor optimale beheersing uit met tussentijdse voortgangsrapportages.

6. Bijlagen

Bijlage 1 - Tijdslijnen projectdossiers vs PMR

De tijdslijnen zijn opgesteld aan de hand van de collegebesluiten, zoals die opgenomen zijn in de projectdossiers van het archief van de gemeente. Onderzocht is of belangrijke documenten, die bij de toepassing van de PMR methodiek van belang zijn, daadwerkelijk in het dossier aanwezig zijn: met name projectplannen en fasebeslisdocumenten.

DOSSIER BREDE SCHOOL OUDE DORP

Project loopt vanaf 2001, PMR geïntroduceerd in 2010/2011. Onderzoek naar de toepassing van PMR heeft betrekking op de periode vanaf 2010/2011.

Collegebesluiten:

Initiatiefase

- 3 maart 2009: aanbesteden BSOD (zoals ingezet in 2002)
- 10 maart 2009: uitvoeringskrediet brede school vaststellen
 - € 8,3 mln
 - € 5,5 mln bouwkosten
- 8 september 2009: bezwaarschrift tegen de fictieve weigering uitvoering participatieplan
- 17 november 2009: overeenkomst met architect
- 2 maart 2010: wijzigingsplan BSOD

Definitiefase

- 2 maart 2010: akkoord gaan met **fasebeslisdocument definitiefase**
 - Resultaten blijven binnen de kaders
 - Ontwerp vastgesteld door de SG
 - Externe projectleider VKZ
 - Projectorganisatie structuur met daarbij aangegeven BOG, AOG en PL
 - Risico's aangegeven per beheersaspect (kwalitatief)
 - Inhoudsopgave komt niet overeen met de format (format is van latere datum)
 - Technisch PvE d.d. 15 december 2009 van Oranjewoud
 - Ruimtelijk Functioneel PvE d.d. 7 december 2009 door St. Brede School Nederland
 - Budgetbewakingsstelsel
 - Planning
 - Investeringsraming

Ontwerpfase

- 15 juni 2010: opdrachtaanpassing Doesmeer t.b.v. tijdelijke huisvesting school Kastanjelaan
- 15 juni 2010: wijzigingsplan Schoolgebouw Kastanjelaan
- 15 juni 2010: akkoord gaan met **fasebeslisdocument Voorlopig Ontwerp** / overnemen advies SG BSOD
 - Fasedocument d.d. 27 mei 2010
 - Resultaten vallen binnen de kaders van het raadsbesluit
 - Indeling cf fasedoc. Definitiefase, komt niet overeen met format uit toolkit (van na die datum, nl. november 2010)
 - Diverse overleggen
 - Stuurgroep
 - Gebruikersoverleg
 - Klankbordgroep met externen en gebruikers

- Werkgroepen intern (tijdelijke huisvesting, sloop, procedures, etc.)
 - Ontwerpteam vastgoed
 - 20 juli 2010: opdracht aan VKZ voor projectleiding BSOD
 - 24 augustus 2010: tussenuitspraak rechter in zake locatie BSOD
 - 21 september 2010: akkoord gaan met tijdelijke dekking kosten aankoop woning
 - 5 oktober 2010: opdrachtverlening sloop
 - 26 oktober 2010: vaststellen wijzigingsplan BSOD (zienswijzen)
 - 9 november 2010: akkoord gaan met **fasedocument DO** d.d. 2 november 2010 + reactie en advies SG overnemen
 - Resultaten blijven binnen de vastgestelde kaders
 - Ontwerp (B, C, W, E), planning, kostenraming, advies klankbordgroep
 - Risico's kwalitatief benoemd, beheersmaatregelen beschreven
 - 14 december 2010: buiten gebruikstelling school kastanjelaan
 - 21 december 2010: buitenruimte BSOD
 - Verbeteren buitenruimte (**buiten de scope**, eenmalig aanvullend krediet + locatie wijkt af van raads kader, dus)
 - Akkoord gaan met raadsvoorstel
 - 1 maart 2011: opdrachtverlening archeologisch onderzoek
- Besteks- en uitvoeringsfase*
- 22 maart 2011: voorgenomen gunning aan aannemer voor realisatie BSOD
 - Fasebeslisdocument (elders gearhiveerd, met latere datum) ontbreekt, wel memo aan B&W d.d. 10 november 2010 waarin vermeld is dat het ontwerp is afgerond – uitgewerkt en nu aanbestedingsgereed is. De procedure wordt gestart.
 - 31 mei 2011: voorgenomen gunning directievoerder
 - 28 juni 2011: vaststellen DO buitenruimte BSOD
 - 31 januari 2012: uitwerking archeologische opgravingen
 - 16 maart 2012: akkoord gaan met opdracht uitwerken archeologische opgraving
 - 12 juni 2012: overname contract (failliete) aannemer BSOD

Informereren raad middels raadsbrieven (actief):

Naast de besluitvorming door de gemeenteraad (voorbereidings- en uitvoeringskredieten) en de informatie vanuit de P&C cyclus wordt de gemeente raad ook actief geïnformeerd met raadsbrieven:

- 5 juni 2009: laatste stand van zaken BSOD
- 7 september 2009: bemensen Klankbordgroep BSOD cf participatieplan
- 2 december 2009: voortgang brede scholen BSOD en BSW
- 11 februari 2010: Voortgang BSOD (in de bijlage het PvE)
- 4 maart 2010: informeren over de genomen besluiten fase document definitiefase
- 21 juni 2010: coalitieakkoord in relatie tot BSOD en voortgang (VO, RO procedures)
- 27 juli 2010: bewoners brief d.d. 22 juni 2010 ook aan de raad sturen
- 11 oktober 2010: vertrouwelijke informatie over de aankoop van twee woningen t.b.v. de buitenruimte BSOD
- 23 mei 2012: faillissement aannemer

Fasebeslisdocumenten:

- 23 februari 2010: fase document definitiefase
- 27 mei 2010: fase document Voorlopig Ontwerp
- 16 mei 2012: fasedocument besteksfase
- 2 juli 2013: fasebeslisdocumenten uitvoeringsfase BSOD

DOSSIER BREDE SCHOOL WEST

Het project startte voor de introductie van PMR in 2010/2011. Onderzoek naar de toepassing van PMR heeft betrekking op de periode vanaf 2010/2011.

Collegebesluiten:

Definitiefase

- 10 maart 2009:
 - Vaststellen programma van eisen (PvE)
 - Uitvoeringskrediet 15,6 mln
 - Krediet voor ontwikkelaar € 12,5 mln (Design & Build)
- 24 maart 2009
 - Meenemen relevante inhoudelijke adviezen van de klankbordgroep
- 6 juli 2010
 - Gemeente ontwikkelt brede school zelf
 - Intrekken lopende Europese aanbesteding
 - N.a.v. o.a. ervaringen Sterrentuin
 - Design en Build niet in lijn met burgerparticipatie cf coalitieakkoord
 - Te weinig invloed op ontwerp en keuze architect
 - Op basis van GOTIK + C aspecten is het verantwoord om het proces af te breken
- 20 juli 2010
 - VKZ krijgt opdracht voor de projectleiding
- 3 augustus 2010
 - Besluit tot meervoudige onderhandse aanbesteding architect
- 9 november 2010
 - Procesevaluatie na vaststellen PvE gericht op bewoners (IBO – protocol is onderdeel Toolkit PMR), besloten door de raad in 2007 o.b.v. IBO uitvoeringsnotitie Brede School West
 - Resultaat evaluatie: IBO protocol niet bewaakt door de gemeente
- 1 maart 2011: Opdracht aan Huijsman en Van Muijen voor het ontwerp van de technische installaties
- 8 maart 2011: opdracht verstrekken aan architectenbureau Frencken Scholl
- 5 april 2011: aanpassen PvE
- 6 september / 15 november 2011
 - Akkoord gaan met de fasebeslisdocument d.d. 11 augustus 2011 definitiefase
 - Stappenplan interactieve beleidsontwikkeling vervolgfases
 - Raad informeren over uitputting reserves door wethouder financiën:

Ontwerpfase

- 21 februari 2012: opdracht aan architect voor bestek en werktekeningen
- 23 oktober 2012: sloop werkzaamheden
- 2 april 2013: kunst bij de BSW
- 16 april 2013: opdracht voor projectleiding BSW aan VKZ
- 23 april 2013: verkeersbesluit BSW (met oog op de start bouw)
- 19 november 2013: aanbesteding buitenruimte
- 28 januari 2013: realisatie kunstwerk

Informatie naar de raad middels raadsbrieven (actief):

Naast de besluitvorming door de gemeenteraad (voorbereidings- en uitvoeringskredieten) en de informatie vanuit de P&C cyclus wordt de gemeente raad ook actief geïnformeerd met raadsbrieven:

- Brief van 2 december aan de raad: PvE is verstraagd
- Brief van 24 juni 2010 – stand van zaken BSW
- Brief van 20 juli 2010 – wijziging in de aanbestedingsprocedure, niet langer D&B
- Brief van 16 november 2010 – Tussenevaluatie IBO
- Notitie 7 november 2012 – mogelijke bomenkap
- Brief van 27 november 2013 – overzicht huurders BSW

Fasebeslisdocumenten:

- Definitiefase: aanwezig
- VO: ontbreekt in archief
- DO: aanwezig
 - gemeente werkt gestructureerd middels een projectorganisatie
 - Risico's zijn benoemd per paragraaf (Organisatie, Kwaliteit, Planning, Financiën, Informatie)
 - In paragraaf risico's worden ook beheersmaatregelen genoemd
- Bestek: aanwezig

DOSSIER 3D's

Project startte na introductie van PMR.

Collegebesluiten:

- 10 april 2012: de procesopdracht (in de bijlage van het besluit) voor de 3 decentralisaties
 - Deelopdracht implementatiewet (in de bijlage)
 - Deelopdracht Wmo (in de bijlage)
 - Deelopdracht Jeugdzorg (in de bijlage)
 - Wethouder benoemen als proceswethouder, borgen integraliteit
 - Implementatie op projectmatige wijze aanpakken middels PMR. PMR staat als methodiek genoemd in het voorstel: besluitvorming over de projectopdrachten, daarna kan de ambtelijke organisatie formeel aan de slag. Doel 3 D's binnen de gestelde kaders op adequate wijze, kwalitatief en tijdig implementeren
 - Format voor de projectopdracht gevolgd (**APRA, GOTIK**), risico's zijn echter niet benoemd (wel in de format)
 - Deelopdrachten alsnog geparafeerd cf format: BOG- AOG – AON – PL
- 24 april 2012 : besluitvorming 3 **deelprojectplannen** 3D's
 - Voorbereidingskrediet
 - Projectorganisatie ingericht
 - 3 deelprojectplannen (april 2012, initiatiefase)
 - Inhoudsopgave APRA en GOTIK + C en risico's
 - Risico's benoemd, beperkt met beheersmaatregelen
- 1 mei 2012: 3 D's
 - Besluit over onderdeel bestemmingsreserve, verwerkt in raadsvoorstel
 - 2^e versie van deelprojectplannen naar de Raad
- 21 augustus 2012: **fasebeslisdocument definitiefase 3D**
 - Raad actief informeren over de SvZ

- Getekend exemplaar in de bijlage van het besluit.
- 25 juni 2013: notitie sociaal domein 3D
 - Notitie Toekomst van het sociaal Domein
 - Instemmen met voorkeur scenario 3: herontwerpen sociaal domein
 - Vrijgeven voor inspraak en daarna aanbieden aan de raad ter vaststelling
- 20 augustus 2013: mandatering besluitvorming transitiearrangementen jeugdhulp
- 16 september 2013: notitie Toekomst van het sociaal domein, inspraak verwerkt
 - Vastgesteld door raad op 25 nov 2013
- 10 februari 2014: 3D bijdrage Holland Rijnland projectbudget 2014
 - Bijdrage aan project organisatie 3D Holland Rijnland
 - Werkplan Holland Rijnland d.d. 23 januari 2014
- 1 april 2014: 3D voorbereidingskrediet 2014, voorleggen aan de raad

Informatie naar de raad middels raadsbrieven (actief)

Naast de besluitvorming door de gemeenteraad (voorbereidings- en uitvoeringskredieten) en de informatie vanuit de P&C cyclus wordt de gemeenteraad ook actief geïnformeerd met raadsbrieven:

- 8 mei 2012: oplegger bij raadsvoorstel aanvraag voorbereidingskrediet 3D's
 - **Deelprojectplannen**, versie mei 2012
 - Organogram
- 7 juni 2012: laatste ontwikkelingen 3D (Lenteakkoord) voor raadsvoorstel aanvraag voorbereidingsbudget
- 21 augustus 2012: stand van zaken 3D project
 - herijking project 3D n.a.v. lenteakkoord
 - stoplichtenmodel in de bijlage van de brief
- 19 februari 2013: stand van zaken 3D
 - Gevolgen regeerakkoord op 3D
 - Werkplanning en producten 2013/2014 (Holland Rijnland 3D)
 - Projectkosten 3D
- 25 juli 2013: notitie toekomst sociaal domein Leiden/Leiderdorp
- 3 september 2013: SvZ
 - Projectkosten
 - Inhoud transitiearrangement
- 14 november 2013: 3D moties en communicatieplan
 - Communicatieplan : Uiting geven aan interactieve beleidsontwikkeling in Leiderdorp (**IBO**), met communicatiekalender
- 15 april 2014: SvZ 3D
- 27 mei 2014: SvZ 3D
 - Bijlage 3: spoorboekje met besluitvormingsdocumenten

Naast de raadsbrieven heeft het college de gemeenteraad ook geïnformeerd middels diverse (raadsbrede) informatie- en presentatieavonden bij. Daarnaast waren er bijeenkomsten met de raads werkgroep 3D.

Fasebeslisdocumenten en deelprojectplannen

- 21 augustus 2012: fasebeslisdocument definitiefase 3D
- Deelprojectplannen
 - Deelprojectplan WMO maart 2013
 - Deelprojectplan PW 19 maart 2013 (initiatief/definitiefase)

De toepassing van de PMR in het project de 3D's blijkt verder uit de volgende documenten die ten tijde van het onderzoek niet zijn aangetroffen in het archief en op verzoek zijn nagezonden:

- 1 september 2014: fasebeslisdocument afronding beleids- en voorbereidingsfase Uitbreiding Wmo
- Diverse deelprojectplannen uit de periode 2012 – 2014
 - Stelselwijziging zorg
 - Verordening
 - Bouwstenen voor arrangementen
 - Werkgroep Financiën
 - Huisartsen
 - ICT en informatievoorziening
 - Gezinsteam
 - Risicomanagement

Bijlage 2 - Lijst met geïnterviewde personen

1. Kees Wassenaar – wethouder – Bestuurlijk Opdrachtgever
2. Joke Boot - cluster coördinator Ruimte – Ambtelijk Opdrachtgever
3. Bas de Jong – senior beleidsmedewerker afdeling beleid – Gedelegeerd Ambtelijk Opdrachtgever
4. Pamela Pols – directieadviseur – Procesleider (coördinator)
5. Marja van Bruggen en Judith Lek – beleidsmedewerkers – Projectleiders WMO en Jeugd
6. Wim Fransen – senior medewerker afdeling beheer – projectteamlid / projectleider
7. Jurjen Teuben – senior medewerker afdeling beleid – projectteamlid / deelprojectleider

Bijlage 3 – Geraadpleegde documenten

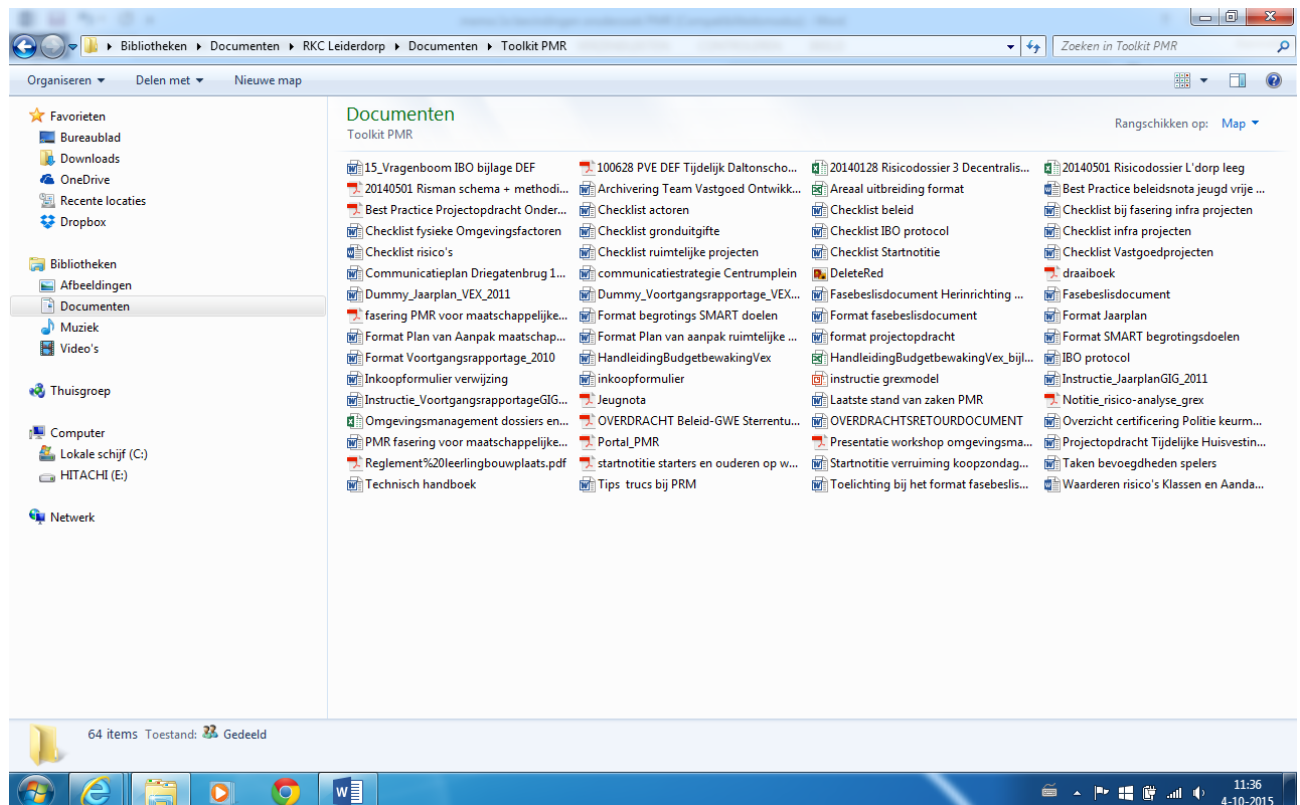
Documenten implementatie en evaluatie

- Projectmatig Realiseren, Draaiboek voor praktische aanpak d.d. 3 januari 2011
- checklist inventarisatie PMR binnen de clusters TOTAAL 12-02-2014
- Laatste stand van zaken PMR, mei 2011
- PMR-Leiderdorp conclusies en aanbevelingen maart 2014
- voorstel projectmatig werken VKZ
- implementatie en borging opdracht VKZ
- implementatie PVA

Documenten algemeen / projectdossiers / informatievoorziening gemeenteraad

- Rekenkamer Sterrentuin Rapport Leiderdorp 150223
- archivering Brede School Oude Dorp
- archivering Brede School West
- projectopdracht risicomanagement 3D's (def) getekend
- financiële verordening Leiderdorp 2013 RBS getekend
- GIG Voortgangsrapportage 2014 bijlage 1
- Bestuursrapportage 1ste 2015 bijlage

Documenten Toolkit PMR



Bijlage 4 – Opmerkingen ambtelijk wederhoor

De gemeente heeft in het kader van ambtelijk wederhoor de volgende opmerkingen gemaakt op het concept-rapport met daarin de bevindingen van het onderzoek:

- Pag. 10, vierde alinea: “Deze vorm van rapporteren staat overigens niet beschreven in het Draaiboek PMR”. Deze is wel genoemd op pag. 23, laatste alinea in het draaiboek PMR, eerste bullet: De jaarlijkse herziening van de projectbegroting / grondexploitatie. (Dit gebeurt per project en alle projecten samen vormen de GIG).

Opmerking Metafoor: tekst aangepast, de term GIG staat echter niet met zoveel woorden genoemd in het Draaiboek. Vandaar de tekst in het concept van Metafoor.

- Pag. 13, laatste alinea: Bouwproject Ranzijn is een private ontwikkeling en is dus niet volgens PMR aangepakt. Tekst weglaten. Schoolzones i.p.v. School veilige route.

Opmerking Metafoor: tekst is aangepast.

- Pag. 14, derde alinea: “De gemeente heeft momenteel geen coördinator of aanspreekpunt PMR (zoals die er in de periode na de introductie van PMR wel was)”. In het kader van de organisatieontwikkeling is het ontwikkelen van PMR in de werkgroep Leiderdorpse werkwijze belegd.

Opmerking Metafoor: Dat achten wij niet hetzelfde als het hebben van een coördinator of vast aanspreekpunt. De tekst blijft gehandhaafd.

- Pag. 14, derde alinea: “Projectevaluaties worden niet (meer) uitgevoerd (bron: interviews).” De gemeente stelt dat projectevaluaties wel gehouden worden.

Opmerking Metafoor: de tekst is aangescherpt. In het onderzoek is niet gebleken dat de gemeente evaluaties houdt. Ze zijn niet aangetroffen in de onderzochte dossiers. Tekst luidt daarom nu: “Projectevaluaties worden niet (meer) *aantoonbaar* uitgevoerd (bron: interviews en *projectdossiers*)”. Vervolgens is de tekst in het kader ‘bevindingen’ ook aangepast.

- Pag. 14, derde alinea: “Ook geeft de gemeente geen trainingen of opleidingen meer”. De gemeente geeft aan dat bij de Gemeentewinkel binnenkort een brede training PMR krijgt.

Opmerking Metafoor: dat is informatie, die tijdens het onderzoek niet naar voren is gekomen. Daarom is de tekst in het eindrapport aangepast: “Ook heeft de gemeente de afgelopen periode geen interne trainingen of opleidingen meer gegeven.”

- Pag. 15, vierde alinea: “Inmiddels archiveert de gemeente de projecten niet meer onder de naam ‘3D’s’. De 3D’s zijn afgerond”. Correctie: de gemeente rondt het project in 2016 af.

Opmerking Metafoor: tekst is aangepast.

- Pag. 24, tweede alinea: “Informatie naar de raad middels raadsbrieven (actief)”. De gemeente mist in de opsomming de diverse (raadsbrede) informatie- en presentatieavonden. Evenals de bijeenkomsten met de raads werkgroep 3D.

Opmerking Metafoor: tekst toegevoegd in eindrapport.