



UITWERKING

## Concretisering aanbevelingen 'omgekeerd inzamelen'

In opdracht van Avri

## 1. Introductie

De aanbevelingen die we in het rapport hebben geformuleerd hangen nauw met elkaar samen. De een uitvoeren zonder de ander op te pakken, bevelen wij daarom niet aan. Als wij echter één overstijgende aanbeveling moeten geven, is het dat er voortaan bij soortgelijke trajecten heel goed moet worden nagedacht en moet worden doorgepraat over de opzet van het project. Zowel bestuurlijk als ambtelijk. Wij zeggen hierover ook wel: 'het venijn zit 'm in de start'. Het doorleven van die gedachte is in onze ogen prioriteit nummer één voor Avri. Ter concretisering bieden wij in paragraaf 2 een handreiking voor een startnotitie. Deze startnotitie is een uitkristallisatie van waar je aan de voorkant met elkaar over moet praten, waar besluiten over genomen moeten worden en wat er vervolgens moet worden uitgevoerd. Daarmee wordt aan de voorkant van het proces ook de bestuurlijke betrokkenheid bij het project geborgd. Daarom is het van belang dat de startnotitie wordt voorgelegd aan het AB.

Met betrekking tot aanbeveling 6 (het geven van meer structuur aan projectmatig werken) is het aan de Avri-organisatie zelf om hierop een visie te ontwikkelen en deze te laten vaststellen door het AB. Het gaat hierbij om een visie die niet alleen op papier moet staan, maar die ook als de eigen aanpak van Avri wordt ervaren door de medewerkers. Met deze concretisering bieden wij hiervoor een aanzet.

Aanbeveling 8 en 9 gaan in onze ogen verder dan alleen projectmatig werken. Deze gaan over bestuurlijke houding en gedrag waarop bestuursleden elkaar moeten aanspreken. En over het maken van bestuurlijke afspraken. Daarbij moet het AB het DB de opdracht geven om ter afronding van een bestuursperiode een overdrachtdossier op te stellen. Met het overdrachtdossier wordt een goede overgang naar een nieuwe bestuursperiode geborgd. In paragraaf 3 geven we ter concretisering aan welke componenten in het overdrachtdossier moeten terugkomen.

Aanbeveling 9 gaat breder over houding en gedrag. Bestuursleden moeten met elkaar doorpraten over wijze waarop zij voor de samenwerking staan, aan het begin van de bestuursperiode en specifiek aan het begin van een groot project. Het is aan bestuurders om elkaar hierop aan te spreken op tijdens de bestuursperiode en bij de uitvoering van een project. Als we spreken over 'staan voor de samenwerking' kan dat ook blijken uit kleine dingen. Bijvoorbeeld door presentaties vanuit Avri voor of binnen de eigen gemeente te openen en te sluiten.

In onderstaand schema zijn de aanbevelingen uit het rapport opgenomen en wordt aangegeven op wie de aanbeveling met name is gericht.

Aanbeveling uit rapport	Verwerking op hoofdlijnen
1. Wij bevelen aan om aan het begin van een nieuw beleidsvormingstraject als AB expliciet te bespreken hoe zwaarwegend en ingrijpend de te maken keuze is en wat dit betekent voor het besluitvormingsproces. Neem zo nodig meer tijd om tot gezamenlijke besluiten te komen met een zo groot mogelijk draagvlak. Benut de tijd om tot doorleefd commitment te komen bij de raden.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aanbeveling voor bestuur</li><li>• Criteria voor 'zwaarwegend en ingrijpend'</li><li>• Paragraaf 2</li></ul>
2. Wij bevelen aan om geen onherroepelijke voorbereidingen te treffen voordat bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Dit bewaken is een verantwoordelijkheid van de ambtelijk en de bestuurlijk opdrachtgever. Deze moeten dan wel expliciet worden benoemd voor elk groot project.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aanbeveling voor bestuur en organisatie</li><li>• Borging BOG, AOG en planning voorbereiding</li><li>• Paragraaf 2</li></ul>
3. Wij bevelen aan om al aan het begin van een nieuw beleidsvormingstraject expliciet bestuurlijk te spreken en te besluiten over de strategische communicatie en participatie. Doe dit niet alleen in Avri-verband, maar nadrukkelijk ook met de deelnemende gemeenten en raden. Organiseer vroegtijdig als Avri-organisatie voldoende ervaring met en capaciteit voor communicatie om besluitvormings- en uitvoeringsprocessen van grote importantie strategisch goed te doordenken en voor te bereiden.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aanbeveling voor bestuur en organisatie</li><li>• Concretisering bij GROTICK</li><li>• Paragraaf 2</li></ul>
4. Neem tijd voor kwaliteit als het gaat om beleidsvorming. Het gaat dan niet alleen om inhoudelijk goed onderbouwde voorstellen maar vooral ook om het komen tot gedragen voorstellen: gedragen door bestuurders maar ook door hun afzonderlijke raden en door inwoners.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aanbeveling voor bestuur</li><li>• Hanteer 'marges' aan de voorkant in de planning</li></ul>

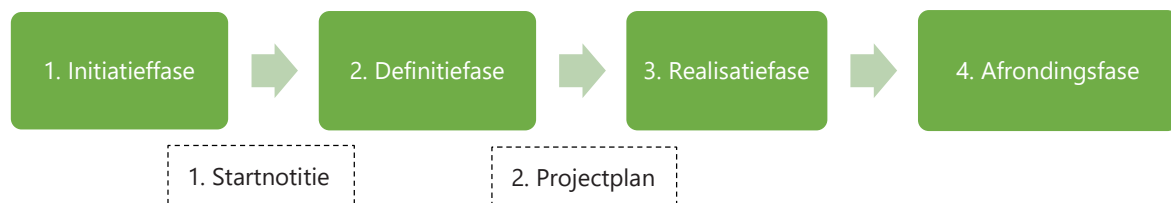
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paragraaf 2</li> </ul>
5. Wij bevelen aan niet alleen de projectuitvoering maar ook de voorbereiding daarop projectmatig aan te pakken op basis van een projectopdracht en -plan. Door hier de beleidsontwikkeling onderdeel van te laten zijn, is de congruentie tussen project en besluitvorming beter geborgd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanbeveling voor bestuur en organisatie</li> <li>• Paragraaf 2</li> </ul>
6. Wij bevelen aan meer structuur te geven aan het projectmatig werken in de organisatie. Werk (beknopt) uit hoe je projectmatig wilt werken en wat dit betekent voor de organisatie, ook wat betreft strategische communicatie. Verwerk in deze aanpak de GROTICK-beheersaspecten zodat deze vanaf het begin volwaardig hun plek krijgen in de projectopzet en -uitvoering.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanbeveling voor organisatie</li> <li>• Geen uitwerking; vergt eigen inzet Avri-organisatie</li> </ul>
7. Wij bevelen aan geen enkel project te laten starten zonder een bestuurlijke opdrachtgever. Elke post binnen de driehoek moet volledig en volwaardig zijn ingevuld voordat een project start. Het DB is verantwoordelijk voor het expliciet beleggen van het bestuurlijk opdrachtgeverschap; deze is verantwoordelijk voor het expliciet beleggen van het ambtelijk opdrachtgeverschap. De ambtelijk opdrachtgever (directielid) is ervoor verantwoordelijk dat de projectorganisatie in zijn geheel wordt opgezet en ingevuld, inclusief de aanhaking van de gemeentelijke organisaties. Bij de start van een project maken bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer expliciete afspraken over de rollen en de rolinvulling, de samenwerking en de manier waarop de informatievoorziening wordt ingevuld.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanbeveling voor bestuur en organisatie</li> <li>• Paragraaf 2</li> </ul>
8. Wij bevelen aan dat het DB een overdrachtdossier opstelt en geen ingrijpende besluiten neemt vlak voor de bestuurswissel. Hiervan kan alleen worden afgeweken indien het gehele AB daarmee instemt. Bestuurlijke afwegingsmomenten moeten onderbouwd worden voorbereid, inclusief een onderbouwde calculatie van financiële effecten. Ook voor deze momenten geldt dat tijd kan bijdragen aan de kwaliteit van de uitvoering van het project. Investeer als Avri-organisatie bij een impactvol project in de politiek-bestuurlijke sensitiviteit van de projectorganisatie. Eerstverantwoordelijke om dit te borgen bij projecten is de ambtelijk opdrachtgever.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanbeveling voor bestuur</li> <li>• Bredere afspraken op AB niveau</li> <li>• Paragraaf 3</li> </ul>
9. De colleges zijn voor samenwerkingsverbanden zoals Avri tegelijkertijd opdrachtgever én eigenaar. Dat betekent dat door de colleges ook gestaan moet worden voor het belang van die samenwerkingsverbanden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanbeveling voor bestuur</li> <li>• Bredere afspraken op AB niveau</li> <li>• Paragraaf 3</li> </ul>

## 2. Het venijn zit 'm in de start

Deze paragraaf begint met de fasering van projecten. Hierin wordt het belang van een goede start nogmaals benadrukt. Vervolgens geven een concrete handreiking van de onderwerpen die in een startnotitie naar voren moeten komen.

### Fasering

Bij projecten werk je zo efficiënt mogelijk toe naar het realiseren van producten of resultaten. Dit doe je aan de hand van vier fasen: een initiatief-, definitie-, realisatie- en afrondingsfase. Zo'n fasering structureert de werkzaamheden en zorgt voor ingebouwde mijlpalen en beslismomenten. Ook vergemakkelijkt de fasering het monitoren van de voortgang. Elke fase heeft aan het einde een beslismoment waarop formeel wordt vastgesteld of er wordt overgegaan naar de volgende fase. Hoe dit besluit wordt genomen is vooraf vastgesteld en hangt mede af van de oplevering van (deel)resultaten.



Figuur: Fasering project

Beknopt betekenen deze fases het volgende:

- **Initiatiefase:** het verkrijgen van een gelijk beeld van het project(resultaat) bij alle betrokkenen. Je legt dit vast in de startnotitie, die bij elk nieuw te starten project bij het AB dient te worden ingebracht.
- **Definitiefase:** het gedetailleerd uitwerken van het project uitmondend in het projectplan dat het AB vaststelt.
- **Realisatiefase:** de uitvoering van het project en het realiseren van de projectresultaten.
- **Afrondingsfase:** afronding van het project, borging van het resultaat, evaluatie en decharge van het projectteam. Het projectresultaat wordt overgedragen aan de opdrachtgever.

### Startnotitie

Bij het werken met projecten of andere grote opgaven zit het venijn 'm in de start. Het is daarom belangrijk om een startnotitie op te stellen die aan het begin van elk nieuw traject moet worden ingebracht in het AB. De startnotitie is een beslisdocument waarin het probleem, het doel en het projectresultaat op hoofdlijnen worden beschreven. De startnotitie geeft globaal richting aan het project, maar wordt ook gebruikt om het beeld over nut & noodzaak te toetsen bij belanghebbenden. De kern van een startnotitie bestaat uit:

- **Het probleem:** een heldere analyse van het op te lossen probleem en wat dit betekent voor de communicatie naar en de betrokkenheid van de eigen organisatie, de ambtelijke organisaties (via vakberaad) en de afzonderlijke raden (F. Kaders opdrachtgever).  
Het is bij het probleem essentieel om als AB enkele afwegingsfactoren of criteria voor ogen te hebben die bepalen hoe 'ingrijpend' en 'of 'zwaarwegend' een te maken keuze is. Vanuit onze ervaring met andere grote projecten in een politiek-bestuurlijke context bevelen wij aan om voor Avri de volgende criteria bij majeure projecten te hanteren:
  - het project heeft bestuurlijke prioriteit
  - het project is politiek gevoelig
  - het project heeft een grote impact op inwoners
  - het project heeft een groot afbreukrisico in financieel, maatschappelijk en/of bestuurlijk opzicht
  - het project kent een grote betrokkenheid en afhankelijkheid van externe partijen
  - het project is sectoroverstijgend en vergt nauwe samenwerking met deelnemende gemeenten
- **Aanleiding:** schets van een gedeeld beeld over de uitgangssituatie, aanleiding en context.
- **Resultaten:** een eerste beschrijving van de te realiseren doelen en effecten. In de definitiefase wordt het projectresultaat exact geformuleerd en beschreven in het projectplan. Belangrijk is dat, ondanks dat het projectresultaat op hoofdlijnen gepresenteerd moet worden, alternatieven/scenario's al helder moeten zijn. Betrek mogelijke scenario's in het te bereiken resultaat. Belangrijk hierbij is om niet te vroeg scenario's af te stoten maar deze open te presenteren.
- **Afbakening:** aangeven wat het project juist niet gaat opleveren.
- **Kaders opdrachtgever:** eerste beschrijving van de eisen aan het project die de kaders vormen voor de ambtelijk opdrachtgever en de projectleider voor de uitvoering en beheersing van het project. De eisen hebben betrekking op de beheersaspecten GROTICK en worden in het latere projectplan verder uitgewerkt. Specifieke aandachtspunten voor bestuur en organisatie ten aanzien van communicatie naar aanleiding van het onderzoek:
  - Zorg dat je structureel capaciteit hebt in je organisatie op het vlak van strategische communicatie en geef die standaard een plek in de projectorganisatie.
  - De afstemming met gemeenten op het gebied van communicatie moet verlopen tussen degene die de strategische communicatierol vervult in het projectteam en het vakberaad. De leden van het vakberaad zijn verantwoordelijk voor de afstemming in de eigen gemeentelijke organisaties. In het vakberaad moeten dan ook operationele afspraken gemaakt worden over het project.
  - De beoogde communicatiewijze is afgestemd op de eerste wegging van de probleemanalyse (A. het probleem of vraagstuk).
  - Bij interne communicatie richting de raad pakken wethouders daadwerkelijk hun positie. Praktisch betekent dit dat bij presentaties vanuit Avri richting de lokale raden, AB-leden expliciet presentaties openen/sluiten of een deel van de presentatie houden.

Naast GROTICK, dat breed gebruikt wordt in de wereld van projectbeheersing zijn er voor Avri nog twee specifieke kaders die in de startnotitie bespreekbaar gemaakt moeten worden:

- Het te doorlopen besluitvormingstraject. Expliciteer als AB of er bij dit traject gestreefd wordt naar zo breed mogelijke steun (unanimiteit) of dat er slechts een meerderheid van de stemmen noodzakelijk is. In het geval van dat laatste kan er ook gekeken worden of er ruimte is voor maatwerk; hiervan moeten ook de financiële consequenties in beeld worden gebracht.
- Een planning van de noodzakelijke te treffen voorbereidingen. Wanneer er wordt afgeweken van deze planning moet dat worden teruggelegd aan het AB. Het is hierbij essentieel om marges in te bouwen in deze planning. Door met marges te werken geef je ruimte om tijd te nemen voor het besluitvormingstraject en het creëren van draagvlak.
- **Relatie met andere projecten**
- **Beoogde bestuurlijke opdrachtgever, ambtelijke opdrachtgever, projectleider:** in de initiatieffase zijn alleen de contouren zichtbaar van de projectorganisatie zichtbaar. Zo mogelijk ook wat betreft de samenstelling van het beoogd projectteam. In het projectplan wordt de projectorganisatie definitief gemaakt. Elke van de posities zijn belegd bij één afzonderlijk (natuurlijk) persoon. Dus een DB als bestuurlijk opdrachtgever en een MT als ambtelijk opdrachtgever. Belangrijk bij het bepalen van een beoogd projectleider en beoogd projectteam is dat rekening wordt gehouden met het belang van politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Stel een profiel op van een beoogd projectleider; dit moet niet alleen een operationeel profiel zijn maar ook strategisch/tactisch.
- **Partners:** eerste stakeholdersanalyse. Met wie wordt hoe samengewerkt binnen en bij het project en in welke mate ben je van hen afhankelijk?

### 3. Overdrachtdossier

In navolging van gemeenteraadsverkiezingen verandert ook de bestuurssamenstelling van Avri. Het kenmerk van grote, complexe projecten is dat ze vaak over meerdere bestuursperiodes heen doorlopen. Met een overdrachtdossier maakt het oude AB voor het nieuwe AB inzichtelijk wat de stand van zaken is van het project en geeft zij aandachtspunten mee voor het nieuwe bestuur.

Het overdrachtdossier wordt opgesteld door de projectleider met het projectteam waarna afstemming plaatsvindt met de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever. De bestuurlijk opdrachtgever brengt het dossier in in het DB waarna het AB het vaststelt. Dit gebeurt voordat de verkiezingen plaatsvinden, bij voorkeur ongeveer 1 à 2 maanden van tevoren. Hiermee borg je dat het overdrachtdossier niet 'verloren raakt' in campagnedrukke en dat de projectorganisatie bijtijds weet hoe in de periode van bestuurswisselingen wel of niet kan gebeuren. Als er meerdere grote projecten lopen, ligt het natuurlijk voor de hand om deze gebundeld aan het AB aan te bieden.

Bij de vaststelling van het overdrachtdossier stelt het AB vast welke besluiten nog in de resterende bestuursperiode worden genomen en welke besluiten op de agenda van het nieuwe bestuur terechtkomen. Dit kan gaan zowel over besluiten van het AB als van het DB.

In het overdrachtdossier komen beknopt in ieder geval de volgende componenten aan bod:

- Achtergrondinformatie over het project: aanleiding en probleemanalyse.
- Het te behalen projectresultaat (GROTICK).
- De kaders voor het project.
- De projectorganisatie (inclusief de bestuurlijke opdrachtgever, ambtelijke opdrachtgever en projectleider).
- De wijze van samenwerking met de deelnemende gemeenten binnen het project en de aanhaking van de afzonderlijke gemeenteraden. Hoe zijn de raden geïnformeerd over het project en welke besluiten zijn daarover genomen? Hoe zijn de ambtelijke organisaties betrokken bij het project en hoe wordt samengewerkt.
- De wijze van samenwerking met (andere) externe stakeholders binnen het project.
- De invulling en opzet van de strategische communicatie.

- Eventuele tussentijdse belangrijke bijstellingen van het project op bovenstaande aspecten.
- De meest recente stand van zaken van het project. In ieder geval:
  - ten aanzien van de realisatie van de projectresultaten en tussentijdse mijlpalen gekoppeld aan de oorspronkelijke planning
  - een actueel financieel beeld gekoppeld aan de oorspronkelijke begroting
  - een recent overzicht van de risico's en bijbehorende beheersmaatregelen met daarbij de belangrijkste ontwikkelingen ten aanzien van de risico's
  - de uitvoering van de strategische communicatie (inclusief raden, ambtelijke organisaties en stakeholders).
- Genomen besluiten door het AB en DB ten aanzien van het project.
- Nog te nemen bestuurlijke besluiten door het nieuwe bestuur (AB en/of DB) die niet door het huidige bestuur worden genomen.
- In te vullen bestuurlijke posities, in ieder geval het bestuurlijk opdrachtgeverschap.
- Uit het bovenstaande voortvloeiende aandachtspunten voor het nieuwe bestuur. Dat kan bijvoorbeeld gaan over ontwikkelingen in het financieel beeld (positief of negatief), over knelpunten in de communicatie waarop een bestuurlijk antwoord moet komen, een mogelijke bijstelling van het te bereiken resultaat of planning doordat in de uitvoering tegen (technische) problemen aanloopt e.d.

Ten behoeve van het overdrachtdossier kan gebruik worden gemaakt van de startnotitie, het projectplan en de projectrapportages die periodiek worden opgesteld. Dit maakt dat het opstellen van het overdrachtdossier een beperkte tijdsinzet vergt.

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.