

Aantrekken of afstoten?

**Projectmatig werken in een
bureaucratische omgeving**

Benno Born



Aantrekken of afstoten?

Projectmatig werken in een bureaucratische omgeving

Benno Born, BSc.

Afstudeerscriptie Bestuurskunde

Master Beleid en Politiek

Erasmus Universiteit Rotterdam – Faculteit der Sociale Wetenschappen

Onder begeleiding van Dr. A. van Buuren

Tweede lezer Prof. dr. B. Steijn

25 maart 2008

WOORD VOORAF

De scriptie wordt als de bekroning van de studie beschouwd. Dat geldt dan ook voor Bestuurskunde. Ik moet erkennen dat mijn afstudeertraject niet het karakter had van simpelweg versierselen aanbrengen. Waar de beoefening van Bestuurskundig onderzoek in de voorgaande jaren slechts wat was aangetipt, diende dit in de master Beleid en Politiek dan echt gestalte te krijgen. De wijze waarop dr. Arwin van Buuren me begeleidde droeg er aan bij dat het resultaat dan ook echt een verfraaiing van mijn studie is geworden. De man heeft me veel geleerd en voordat ik mijzelf verder op de borst sla, wil ik hem op deze plek bedanken voor het aandragen van theorie, voor het verschaffen van methodologisch inzicht en voor de oprechte interesse. Bedankt Arwin!

De mensen die ik – voor ik mijn persoonlijke verhaal doe – natuurlijk ook moet noemen zijn de betrokken medewerkers van de gemeente Capelle aan den IJssel. Het enthousiasme waarmee zij me hebben voorzien van de nodige gegevens heeft me gestimuleerd het verhaal zo zorgvuldig en boeiend mogelijk weer te geven. Een enkele heeft daarvoor zelfs twee keer dezelfde interviewvragen voorgeschoteld gekregen (voortaan neem ik gesprekken digitaal op!). Thom, Rolf, Han-Willem, Edwin, Agnes, Ellen, Nancy, Patrick en Pieter: veel dank!

Mijn lieve studievrienden Edo, Manon, Joost, Ruth en Mark wil ik toch eerst ook graag nog even bedanken. Wat is het grappig om te zien hoe je het ene jaar allemaal met dezelfde dingen bezig bent, om een jaar later te merken dat de één dagelijks tussen hoge projectpieten loopt, een ander op haar eerste dag bij MinFin de papieren in het prinsjesdagkoffertje mag doen, weer een ander maar niet wil stoppen met werken - om te beginnen aan de scriptie en iemand anders zijn scriptie als levenswerk lijkt te beschouwen..! Over je plek bij MinFin zeg ik maar niets, Edo en jouw fantastische verhalen over Besturen van Veiligheid hoef ik eigenlijk niet eens te horen, Ruth, maar het zij jullie oprecht en van harte gegund! Bedankt vrienden, voor jullie betrokkenheid!

De weg naar de beëindiging van mijn studie wil ik zo bespreken, maar daaraan voorafgaand toch ook een woord van dank voor de vakgroep Bestuurskunde aan de Erasmus universiteit. In de eerste plaats prof. dr. Bram Steijn voor het (snel!) leveren van de zeer opbouwende kritiek. Daarnaast de docenten die ik door de jaren heb gehoord. Bedankt voor uw input!

Wout-Jan Verheul, jij ook hartelijk bedankt. Zonder jou had ik het waarschijnlijk bij het HBO gelaten.

En familie: wat moet ik zeggen.. Jullie bewondering voor de weg terug was genoeg om het met de grootst mogelijke overtuiging te doen! Zie jullie snel!

Rafaël natuurlijk, lieve jongen: zonder het te weten gaf je me de energie om al die zaterdagavonden hard door te werken. Love you!

En Jacobi, m'n Schat: je bijdrage aan het voleinden was substantieel en had ik niet kunnen - en willen missen. Voor ons een hoopvolle toekomst!

Mijn dankbaarheid tenslotte gaat vooral ook uit naar mijn hemelse Vader: door uw genade ben ik waar ik zijn moet en doe ik wat ik doen moet; dank U!

Mezelf op de borst slaan laat ik dan toch maar achterwege..

INHOUD

1. INLEIDEND.....	3
1.1 Aanleiding en doel.....	3
1.2 Achtergrond.....	3
1.3 Projecten en lijnorganisaties.....	5
1.4 Onderzoeksvraag en deelvragen.....	5
1.5 Praktische en wetenschappelijke relevantie.....	6
2. THEORETISCH KADER.....	8
2.1 Inleiding.....	8
2.2 Projectmatig werken in zwang	8
2.2.1 pluspunten	9
2.2.2 minpunten.....	10
2.2.3 Projects everywhere..	11
2.3 Management in de publieke sector	11
2.4 Projecten in gemeentelijke overheidsorganisaties	13
2.5 Het projectarrangement	15
2.6 Sturen.....	18
2.6.1 Beheersing.....	18
2.6.2 Beleving	20
2.7 Cultuur en organisatie.....	22
2.7.1 Gemeenteculturen.....	24
2.7.2 Attitude en tevredenheid.....	27
2.8 Verhoudingen tussen de lijn - en de projectorganisatie.....	27
2.8.1 Degree of detachment.....	29
2.9 Analyseschema en stappenplan	30
3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING.....	32
3.1 Inleiding.....	32
3.2 Methodologie.....	32
3.3 Operationalisering	32
3.4 Dataverzamelingmethoden.....	41
4. HET PROJECTARRANGEMENT	43
4.1 Inleiding.....	43
4.2 De Wmo in de Eerste en Tweede Kamer.....	43
4.3 Vormgeving van het project	44
4.3.1 Typering van de organisationele vormgeving	47
4.4 De verhoudingen	49
5. UITVOERING VAN HET PROJECT.....	50
5.1 Inleidend.....	50
5.2 De Stuurgroep.....	52
5.3 Projectteam Hulp bij het huishouden.....	53
5.4 Projectteam Eén loket.....	54
5.5 Projectteam Jeugd.....	55
5.6 Projectteam Mantelzorg / Vrijwilligerswerk	56
5.7 Projectteam Woonzorg infrastructuur	57
5.8 Samenvattend	58

6. HET PROJECTMANAGEMENT	59
6.1 Inleiding.....	59
6.2 Verdeling van de verantwoordelijkheden.....	59
6.3 Verdeling van werkzaamheden bij individuele projectteamleden.....	60
6.4 De aansturing van het project.....	60
6.4.1 Beheersing.....	61
6.4.2 Beleving.....	64
6.4.3 Beheersing en beleving?.....	67
6.5 Detachment en (pre-)reattachement.....	68
6.6 De verhoudingen.....	71
6.7 Samenvattend.....	72
7. VANUIT DE CULTUUR BENADERD	74
7.1 Inleiding.....	74
7.2 Volgens de betrokkenen.....	74
7.3 Tevredenheid.....	76
7.4 De verhoudingen.....	78
7.5 Samenvattend.....	78
8. ANALYSE	79
8.1 Inleiding.....	79
8.2 De verhoudingen omschreven.....	79
8.3 Reflectie vanuit het projectarrangement.....	80
8.4 Reflectie vanuit het projectmanagement.....	82
8.5 Reflectie vanuit de organisatiecultuur.....	84
8.6 Samenvatting.....	85
9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	86
9.1 Inleiding.....	86
9.2 Recapitulatie.....	86
9.3 Conclusies en aanbevelingen.....	86
9.4 Theoretische reflectie.....	89

1. INLEIDEND

1.1 Aanleiding en doel

Overheidsorganisaties worden vaak gezien als logge apparaten die maar traag werken. Vaak wordt dit gekscherend in verband gebracht met luie ambtenaren. De vraag wie hier de kip - of wat het ei is, komt dan niet aan de orde; als het vooroordeel eenmaal wortel heeft geschoten, denkt men meestal niet meer aan verbeteringen of oplossingen. Niettemin is het van groot belang dat de organisaties - die ons belastinggeld verdelen en/of uitgeven - zó werken, dat de rol die de staat heeft toegewezen gekregen, naar behoren kan worden uitgeoefend. Het is natuurlijk ondoenlijk om daarbij iedereen tevreden te stellen; er zijn over alleen de rol van de staat immers al talloze verschillende opvattingen. Maar iedereen is het er wel over eens dat bijvoorbeeld de Belastingdienst geen fouten mag maken (zoals deze onder andere eind februari 2008 aan het licht kwamen). “Belastingdienst moet ‘onder curatele’”, kopte Volkskrant.nl¹. Door een fout in de computersystemen werden een groot aantal elektronische belastingaangiften onbruikbaar en 730.000 mensen moesten zodoende opnieuw de aangifte versturen. Op zich geen grote moeite, want met een paar klikken is dat gepiept. Maar er staat hier meer op het spel: de belastingmoraal. En dat is tegelijkertijd het meest tot de verbeelding sprekende aspect van waar hier op bedoeld wordt; de houding van burgers ten opzichte van de overheid. Het is van cruciaal belang dat haar onderdanen het staatsapparaat van de nodige credit verschaffen. Waar het vertrouwen in de overheid verdwijnt, verliest zij de legitimiteit die in een democratie juist zo hard nodig is.

In het licht van de verantwoordelijkheid van overheidsinstanties tegenover de burger is het dus van belang dat er kritisch naar wordt gekeken. Voortvloeiend uit deze praktisch-morele overweging, spelen zaken als efficiëntie en effectiviteit – zoals ook bij private bedrijven – in overheidsorganisaties een rol. Het kan altijd beter, sneller en goedkoper. Juist omdat de overheid sterk onderhevig is aan maatschappelijke veranderingen, dienen zich organisatievormen aan die hierop adequaat zouden moeten kunnen inspelen. Projectmatig werken is een van die vormen. Het is een werkwijze waarbij tijdelijke organisaties worden opgezet om nieuwe zaken te ontwikkelen en veranderingen door te voeren. Gelet op bestuurlijke tendensen als decentralisering en centralisering, en – vaak daaraan ten grondslag liggend – hevige, of snelle veranderingen op het maatschappelijk vlak (denk aan individualisering, de vergrijzing of de ‘digitalisering’), is de komst van projectmanagement binnen de publieke sector niet echt een verassing te noemen. Het tijdelijke karakter van projectmatig werken is uitermate geschikt bij de invoering van nieuwe wetten, reorganisatie of het implementeren van nieuwe systemen. Dit onderzoek vormt een evaluatie van een dergelijk overheidsproject. Het project dat is opgezet om de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) te implementeren, te weten in de gemeente Capelle aan den IJssel.

1.2 Achtergrond

In de jaren 2001 en 2002 stegen de kosten voor de Awbz (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) met 15,5%. Deze uitgaven stegen daarmee 10 keer zo snel als de economie groeide. Ten aanzien van

¹http://www.volkskrant.nl/binnenland/article507967.ece/Belastingdienst_moet_onder_curatele?service=Print; 27/28 februari 2008, geraadpleegd op 4 maart 2008.

de wederzijdse verantwoordelijkheden tussen overheid en burger heeft een stukje herbezinning plaatsgevonden. Een van de oorzaken van de explosieve groei lag immers in het feit dat er in toenemende mate (te) hoge verwachtingen ten opzichte van de overheid ontstonden. De herbezinning vertaalde zich naar een nieuwe sturingsfilosofie, onder andere op het gebied van zorg en individuele ondersteuning. De Wmo is daarvan een praktische uitwerking.

‘Meedoen’ is het centrale begrip in de nieuwe wet en tevens was het de eerste term uit de slogan van kabinet Balkenende II (‘Meedoen, meer werk, minder regels’). Meedoen werd in het hoofdpijnenakkoord aangeduid als: ‘niet alles van een ander of van de overheid verwachten, maar zelf verantwoordelijkheid nemen.’² Met de eigen verantwoordelijkheid wordt in de Wmo de koppeling gemaakt naar het zorg dragen voor de naaste omgeving; mantelzorgers verdienen daarom meer aandacht, is de gedachte. Ook is aan de orde gesteld dat daar waar collectieve vangnetvoorzieningen wel nodig zijn, dit het beste op lokaal niveau kan worden georganiseerd. Het past, volgens de nieuwe sturingsfilosofie, bij de rol van gemeenten dat zij zich meer gaan bezighouden met zaken rondom de individuele ondersteuning en zorg. De gemeente staat dicht bij de burger en met de één loket gedachte snijdt het mes aan twee kanten: op lokaal niveau kan beter worden ingegaan op de noden van burgers en daarnaast zal de burger er bij gebaat zijn dat alle zaken die met zorg en ondersteuning te maken hebben op één adres besproken en geregeld kunnen gaan worden.

De reikwijdte van de Wmo strekt zich uit over negen prestatievelden (zie kader 1) en gemeenten hebben de vrijheid (lees: de verplichting) te bepalen hoe het beleid er hieromtrent gaat uitzien. Ook de inzet en de prioritering worden door hen zelf bepaald.

Prestatievelden van Wmo

1. Het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten.
2. Op preventie gerichte ondersteuning bieden aan jongeren met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden.
3. Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning.
4. Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers.
5. Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem.
6. Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer.
7. Maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en huiselijk geweld.
8. Het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg (met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen).
9. Het bevorderen van verslavingsbeleid.

Kader 1: Negen prestatievelden waarin de Wmo maatschappelijke ondersteuning definieert, waaraan de gemeenten invulling dienen te gaan geven.

De belangrijkste verandering die in eerste instantie met de Wmo gepaard gaat zit in de overdracht van de Awbz-taken van het Rijk naar de gemeenten. Omdat daarmee veel verschillende activiteiten gemoeid zijn, verloopt de overdracht stapsgewijs. In het eerste jaar dient de Hulp bij het huishouden op lokaal niveau operationeel te zijn. Vervolgens zal de Wmo worden ‘aangebouwd’ met de ondersteunende en activerende begeleiding van zorgbehoevende ouderen en chronisch psychiatrische

² http://www.regering.nl/Het_kabinet/Eerdere_kabinetten/Kabinet_Balkenende_II/Regeringsverklaring_geraadpleegd op 5 maart 2008.

patiënten. Met de overdracht van taken ontstaat er een zogenoemde systeemwijziging: “Verzekerde rechten van mensen die op grond van de Awbz voor iedereen in Nederland gelijk zijn worden door de WMO verschillend en worden voortaan bepaald door 467 gemeenteraden. Rechtsgelijkheid wordt lokale rechtsgelijkheid: iedere zorgbehoevende heeft lokaal onder gelijke omstandigheden dezelfde rechten.”³ Er wordt met deze wijziging dan ook een beroep gedaan op de kaderstellende taak van gemeenten; in feite moeten zij hun identiteit ontwikkelen, op nieuw terrein.

1.3 Projecten en lijnorganisaties

In een handreiking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten⁴ wordt aanbevolen om ter voorbereiding op -, en voor de invoering van de Wmo een ambtelijke projectgroep in te richten. Daarbij wordt gesteld dat het goed is om de groep niet te groot te maken en voor specifieke onderdelen werkgroepen in te stellen. De bedoeling is dat de projectgroep de voorstellen uit de werkgroepen vertaalt en hierover besluiten neemt. Daarnaast zou zij moeten gaan bepalen welke zaken als politieke keuzes aan de raad dienen te worden voorgelegd.⁵ Een dergelijke projectgroep is in Capelle aan den IJssel ingericht in september 2005 en de looptijd (de fase van beleidsvoorbereiding) was tot 1 januari 2007; toen trad de Wmo landelijk in werking.

In organisaties waar projectmatig gewerkt wordt, lopen soms twee zaken door elkaar. Aan de ene kant zijn er de reguliere werkzaamheden, aan de andere kant vragen projecten budget, tijd en inzet. Afhankelijk van de betrokkenheid van een unit bij het betreffende project, kan een organisatieonderdeel geconfronteerd raken met een toenemende hoeveelheid projectwerkzaamheden. Dit kan tot gevolg hebben dat de unit volledig wordt vrijgesteld voor het projectgerelateerde werk, maar als dat niet gebeurt kunnen onevenwichtige verhoudingen tussen het ‘lijnwerk’ en ‘projectwerk’ ontstaan. Dat wil zeggen dat medewerkers teveel taken en verantwoordelijkheden naar zich toegeschoven kunnen krijgen. Het resultaat kan zijn dat er helemaal geen input meer wordt geleverd aan projecten, of aan het reguliere werk. In de projectmanagementliteratuur gaat relatief weinig aandacht uit naar de verhoudingen tussen de lijnorganisatie en de projectorganisatie en hoe om te gaan met spanningen op het gebied van personeel, bijvoorbeeld. Dat is apart, want door de soms plotselinge tussenkomst van projectgroepen kunnen stabiele organisaties flink op zijn kop worden gezet. Innovativiteit en spontane zelforganisatie zijn positieve gevolgen van projectmatig werken, maar zoals gezegd, er kunnen ook spanningen ontstaan tussen de bestaande en tijdelijke verbanden. De focus van dit onderzoek is gericht op deze verhoudingen. Aandacht zal uitgaan naar de structuur van de projectorganisatie en ook zal het management en de invloed ervan onder de loep worden genomen.

1.4 Onderzoeksvraag en deelvragen

De volgende vraagstelling heeft een centrale plek in het onderzoek:

Hoe waren de verhoudingen tussen de lijnorganisatie en de projectorganisatie tijdens het project ter implementatie van de Wmo in Capelle aan den IJssel?

³Gemeente Capelle aan den IJssel, *Plan van aanpak Invoering Wmo*, juni 2005.

⁴SGBO, (2005) *Implementatie Wmo, Algemene handreiking*.

⁵Idem, p.14.

Met behulp van een aantal deelvragen zal deze vraagstelling worden beantwoord. De eerste deelvraag gaat in op wat de literatuur zegt over de verhoudingen tussen lijnorganisatie en projectorganisatie. Het antwoord op deze vraag zal in het theoretisch kader worden gegeven en de vraag luidt:

1. *Welke theorieën bestaan er zoal over de verhoudingen tussen de lijnorganisatie en de projectorganisatie tijdens projecten?*

In de hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 zal worden ingegaan op de concrete bevindingen omtrent het Wmo-project in Capelle aan den IJssel. Met behulp van deelvragen 2, 3, 4 en 5 zal worden getracht een zo volledig mogelijk beeld te geven van het project en zijn culturele context.

2. *Hoe is het project ter implementatie van de Wmo in Capelle aan den IJssel vormgegeven?*
3. *Hoe is dit project uitgevoerd?*
4. *Hoe is dit project aangestuurd door het projectmanagement?*
5. *Hoe is de organisatiecultuur van de gemeente Capelle aan den IJssel?*

De 6^e deelvraag is meer specifiek gericht op de verhoudingen tussen de lijn – en de projectorganisatie. Deze zal in de analyse – hoofdstuk 8 – worden beantwoord.

6. *Hoe kunnen de verhoudingen tussen de lijn – en de projectorganisatie worden omschreven?*
 - a. *Hoe is hier via het projectarrangement op ingespeeld?*
 - b. *Hoe is het projectmanagement met de verhoudingen omgegaan?*
 - c. *In hoeverre vormt de organisatiecultuur een factor van invloed op de bedoelde verhoudingen?*

1.5 Praktische en wetenschappelijke relevantie

In het kader van de praktische relevantie van dit onderzoek, dient een belangrijke actuele ontwikkeling op het gebied van de overheidsrelaties te worden genoemd. In de paragrafen 1.1 en 1.2 is kort gesproken over de bestuurlijke beweging om bepaalde overheidstaken vaker te decentraliseren. De gedachte dat de samenleving zich niet op het Binnenhof afspeelt, maar vooral in de gemeenten, wint aan terrein. Het sturen op hoofdlijnen gebeurt in Den Haag, maar de lokale overheden zijn het die - binnen de gestelde kaders – concreet het beleid uitzetten en uitvoeren. In het huidige kabinet Balkenende IV wordt deze gedachte vastgehouden: “Het vergroten van de beleidsruimte van gemeenten en provincies door decentralisatie van rijkstaken, zal een belangrijk onderdeel van deze akkoorden⁶ zijn.”⁷ Aan de ene kant centraliseert de Rijksoverheid - in haar kaderstellende functie - en aan de andere kant draagt zij steeds vaker beleidstaken, die betrekking hebben op lokale en individuele aspecten, over aan de gemeenten en provincies. Met het oog op deze tendens lijkt de kans groot dat gemeenten vaker zullen worden geconfronteerd met heroverwegingen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de veelomvattendheid van de Wmo niet snel geëvenaard kan worden, maar niettemin moet men voorbereid zijn op meer veranderingen in het takkenpakket van de gemeente. Juist ook daarom verdient het de aanbeveling lering te trekken uit de theoretische en empirische gegevens van dit onderzoek. Het is immers evident dat er vaker projecten zullen moeten worden ingezet om de te verwachten beleidsveranderingen adequaat te kunnen doorvoeren.

⁶ ‘Deze akkoorden’ = bestuursakkoorden tussen de Rijksoverheid, Provincies en Gemeenten voor een termijn van 4 jaar.

⁷ Uit: Beleidsprogramma *Samen werken aan Nederland*, hoofdstuk 4: overheid en dienstbare publieke sector. Gevonden op: <http://www.samenwerkenaannederland.nl>, geraadpleegd op 21 juni 2007.

In wetenschappelijk opzicht levert dit onderzoek een bijdrage aan het vraagstuk rondom distantie en nabijheid bij projectmatig werken. Op het gebied van innovatiearrangementen is daarover reeds veel verschenen, maar wanneer men sec de projectmanagementliteratuur bekijkt ontbreekt dit onderwerp. Kernvraag bij de kwestie over de afstand tussen een project en een staande organisatie is, vanuit dit onderzoek, hoe de verhoudingen tussen de lijn en het project het best kunnen worden gemanaged.

2. THEORETISCH KADER

2.1 Inleiding

Literatuur over projectmatig werken is er in overvloed. Vanwege de grote verscheidenheid aan projectonderwerpen is dat niet onlogisch. Projecten kunnen worden opgezet in de bouwsector en voor infrastructurele werken, maar bijvoorbeeld ook in de zorg. De kernelementen van projectmatig werken zijn daarentegen steeds dezelfde en de essentie van deze werkwijze zal in dit hoofdstuk voor het voetlicht worden gebracht. Systematisch denken over het managen van projecten komt veel bij het bedrijfsleven vandaan en, met het oog op de publieke invalshoek in dit onderzoek, is het van belang dat het onderscheid tussen de private en de publieke sector aan de orde wordt gesteld. Het New Public Management kan als een link worden gezien en deze ontwikkeling zal kort de revue passeren. Vervolgens wordt projectmatig werken besproken specifiek voor gemeentelijke overheidsorganisaties.

Ondanks het feit dat bedrijfsmatig werken binnen de overheid de afgelopen decennia meer aandacht heeft gekregen, spelen bureaucratische aspecten als hiërarchie en specialisatie, regels en procedures nog altijd een belangrijke rol (Bovens e.a., 2001:166). Het resulteert vaak in vastomlijnde structuren en tamelijk stugge culturen. Projectmatig werken is van oorsprong een integrale benaderingswijze en contrasteert in die zin stelselmatig met de bureaucratische werkwijze. Spanning in de verhoudingen tussen bestaande organisaties en projectorganisaties lijkt daarmee evident. De verhoudingen waarop hier gedoeld wordt vormen de kern van dit onderzoek en in paragraaf 2.8 zal hiervoor een aantal theoretische inzichten worden aangedragen. Daaraan voorafgaand wordt stilgestaan bij een drietal aspecten die van invloed kunnen zijn op de bedoelde verhoudingen:

- In de eerste plaats is de wijze waarop het project wordt vormgegeven van belang. Het gaat dan om organisatiestructurele aspecten, wat in dit onderzoek onder noemer projectarrangement wordt geschaard. Verschillende organisatievormen hebben telkens andere uitwerkingen op de relaties tussen de lijn en het project. In paragraaf 2.5 wordt dit behandeld.
- In de tweede plaats is de wijze waarop het projectmanagement stuurt - van invloed. In een onderscheid tussen sturen op beheersing en sturen op beleving worden een aantal concepten naar voren geschoven waarmee invloed vanuit het projectmanagement uit kan gaan. Deze beschrijving vindt plaats in paragraaf 2.6.
- Organisatiecultuur is een derde aspect wat in de uitvoering van projecten een rol kan spelen en dit wordt in paragraaf 2.7 behandeld. De manier waarop men samenwerkt in organisaties, of - tegen projecten aankijkt, is van invloed op de verhoudingen tussen de lijn en het project. Daarom zal het onderwerp organisatiecultuur aan de orde komen.

Zoals gezegd volgt daarna een gedeelte waarin uitgebreid wordt ingegaan op de verhoudingen tussen project – en lijnorganisaties. In eerste instantie draait het om het verkrijgen van een beeld van wat daarmee precies bedoeld wordt. Daarnaast biedt het zogenoemde detachment – en reattachment-mechanisme aanknopingspunten voor een concrete duiding van het begrip in deze casus. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een analyseschema en bijbehorend stappenplan.

2.2 Projectmatig werken in zwang

Voor de afgelopen decennia is er veel geschreven over projecten en projectmanagement. Aan de ene kant kan er gesproken worden over een opkomst van het fenomeen vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw, maar aan de andere kant is de term project ook van toepassing op ontwikkelingen die verder terug gaan in de geschiedenis. Fröhlich (2004) spreekt over projecten in de tijd van vòòr onze

jaartelling. Hij heeft het dan over projecten als de Sfinx in Gizet en de ark van Noach. De bouw van het Colosseum in Rome wordt door Fröhlich's op dezelfde wijze getypeerd en dat geldt ook voor bijvoorbeeld de eerste kruistocht in 1096 of de eerste reis rond de aarde in 1519.

Of deze typering helemaal juist zijn valt, in het licht van de hedendaagse terminologie van projectmanagement te betwijfelen. Fröhlich's doet in ieder geval recht aan de eenvoud die gangbaar is wanneer het gaat om de definiëring van een project. De twee begrippen die daarin vaak naar voren komen zijn: tijdelijkheid en vooraf vastgestelde doelen. De definitie die door het Project Management Institute (PMI) wordt gehanteerd luidt: "a temporary endeavor undertaken to create a unique product or service" (Meredith & Mantel, 2000:8). Meredith en Mantel spreken zelf over eenzelfde soort begripsbepaling: "A project is usually a one time activity with a well-defined set of desired end results. The basic purpose for initiating a project is to accomplish specific goals" (2000:12).

2.2.1 pluspunten

Zoals in de genoemde begripsbepalingen naar voren komt is een belangrijk motief bij de keuze voor projectmatig werken het willen behalen van specifieke doelen in een bepaalde tijd. Dit kan tegenover routinematig-werken worden geplaatst. Daar komen dezelfde doelen telkens terug en wordt aan de hand van vastgelegde procedures en regels gewerkt. Een lijnorganisatie binnen een bedrijf is hiervan een voorbeeld. Bij projecten zijn de doelen vaak eenmalig van aard en vergen ze een aanpak die afwijkt van de normale gang van zaken binnen een organisatie.

Er kunnen meer redenen genoemd worden voor de keuze van organisaties voor projectmatig werken. Van belang is bijvoorbeeld ook dat het voeren van een projectmatige aanpak er voor zorgt dat de verantwoordelijkheid voor een bepaald onderwerp bij een persoon of een kleine groep mensen wordt neergelegd. Het voordeel dat dit met zich meebrengt is meervoudig. In de eerste plaats helpt projectmatig werken de betreffende verantwoordelijke (meestal de projectleider) nauwkeurig zorg te dragen voor het contact met de directe omgeving van het project. Ten tweede kunnen problemen in een vroeg stadium worden ontdekt en opgelost, en kunnen op tijd beslissingen worden genomen ten aanzien van conflicterende belangen en doelen in het project. Tenslotte leidt de gedeconcentreerde verantwoordelijkheid ertoe dat op tijd kan worden ingegrepen wanneer de leden uit een projectteam de taken die uit het project voortvloeien niet in optimale zin voor het project uitvoeren. (Meredith & Mantel, 2000:12). Andere voordelen die kunnen voortvloeien uit de projectmatige aanpak zijn een scherpere oriëntatie op het beoogde resultaat, een verbetering van de interdepartementale coördinatie en, een verhoogd arbeidsmoraal (idem).

Doordat een project vaak in leven wordt geroepen om een bepaalde klus te klaren waarbij de inzet vanuit verschillende disciplines nodig is, krijgt de groep die zich het projectteam mag noemen vaak een tamelijk aparte plek in een organisatie. De werkwijze gaat meestal in tegen de gekende gebruiken van een organisatie. De leden van het team worden vanuit een aantal afdelingen bijeengebracht om aan het project de juiste expertise te leveren. De samenstelling van het team vindt - met het oog op de gewenste resultaten - plaats op basis van de verwachte effectiviteit, en de betreffende samenstelling is vaak niet eerder voorgekomen. Zodoende kenmerkt een projectteam zich doorgaans door 'uniqueness' in zowel managerial - als in organisatiecultureel opzicht.

De genoemde voordelen van de projectaanpak duiden op het feit dat het afbakenende karakter van een project een grote rol speelt in het succes ervan en hiervan kan worden afgeleid dat binnen die afbakening - binnen het team - gelijkgestemdheid van grote waarde is. Met het oog op de verscheidenheid in zulke teams verdient de onderlinge samenwerking speciale aandacht. Twee concepten die zich hier aandienen zijn managementstijl (of: werkstijl) en organisatiecultuur. De manager heeft in zijn manier van leiding geven grote invloed op de 'spirit' van een project en zodoende kan worden gesteld dat het succes van een project staat of valt bij de wijze van leidinggeven. Vanaf de jaren '80 hebben organisatieculturele aspecten een grote rol van betekenis

gespeeld in de literatuur over managementtechnieken (o.a. Deal en Kennedy, 1982) en sindsdien wordt het belang van aandacht voor de cultuur van organisaties telkens meegenomen als het gaat om leidinggeven aan organisaties en bedrijven. Daarover later meer.

2.2.2 minpunten

Naast de verschillende voordelen en positieve aspecten van een projectmatige benadering kunnen als vanzelfsprekend ook een aantal negatieve verhalen over projectmatig werken worden verteld. Van Aken (1996) geeft te kennen dat hij, als opleider van cursisten die werkzaam zijn als projectleider of projectmedewerker, veelvuldig dezelfde moeilijkheden naar voren heeft zien komen. Deze zaken hebben betrekking op achtereenvolgens:

1. het resultaat (niet te meten, te weinig kwaliteit, etc.),
2. tijd en geld (slechte planning, e.d.),
3. de organisatie (spanning tussen project en staande organisatie, te ingewikkelde projectorganisatie, etc.) en
4. het functioneren van mensen (onvoldoende betrokkenheid, e.d.) (p.30).

Net als bij veel andere succesformules ligt in de kracht van projecten ook de zwakte verborgen. Pinto (2007) zet de faalfactoren van projectteams op een rij en door deze tegen het licht van de sterktes van projectmatig werken te houden wordt het voorgaande duidelijk. Zie daarvoor onderstaande tabel.

Redenen om projectmatig te gaan werken (sterktes)	Reasons why teams fail (Pinto, 2007:188-190)
Het bereiken van specifieke doelen	Slecht ontwikkelde en onheldere doeleinden
Deconcentratie van verantwoordelijkheid met als doel een heldere rolverdeling en goed leiderschap	Weinig helderheid over de verschillende projectteamrollen en afhankelijkheden in de organisatie
„	Slecht leiderschap
Verhoogd arbeidsmoraal	Gemis aan projectteam motivatie
„	Disfunctioneel gedrag

Tabel 1: Sterktes van projectmatig werken afgezet tegen redenen waarom projectteams falen.

Doel treffen

Daar waar bepaalde resultaten moeten worden bereikt en er een stabiele probleemsituatie en oplossingsstrategie bestaat, kan projectmatig werken een adequate oplossing zijn. Duidelijkheid omtrent de doelstelling is van groot belang omdat het juist vanwege de unieke eigenschappen van het betreffende doel is, dat een dergelijk project in het leven is geroepen. Wanneer de doelen gefragmenteerd zijn, tijdens het traject telkens veranderen of onvolledig worden overgebracht, sluipt ambiguïteit het project binnen en dat zal het projectteam alleen maar frustreren.

Met het oog op het bereiken van de gewenste resultaten binnen een bepaald tijdspad, worden de verschillende taken en verantwoordelijkheden in een projectteam zo helder en duidelijk mogelijk voor het voetlicht gebracht. De onderlinge afhankelijkheden dienen te worden meegenomen bij de samenstelling, zodat er gewerkt kan worden op basis van kwaliteit, aanvulling en complementariteit. Wanneer er gebrek is aan duidelijkheid met betrekking tot de taakverdeling, verantwoordelijkheden en onderlinge afhankelijkheden, zullen zich ontegenzeggelijk miscommunicaties en onenigheden voordoen. De rol van het leiderschap is hier van groot belang. Een projectleider die een “one style fits all” benadering hanteert zal bedrogen uitkomen als het gaat om de afstemming tussen de teamleden en hun individuele kwaliteiten. Verschillende mensen behoeven verschillende benaderingswijzen om het beste wat ze in zich hebben naar boven te halen.

Wanneer genoemde zaken goed geregeld zijn en de desbetreffende doelbereiking zorgt voor eenparigheid in een projectteam kan worden gesproken over een verhoging van de arbeidsmoraal. Samen gericht zijn op het tijdig behalen van gewenste resultaten kan zorgen voor een stimulans om met de benodigde motivatie te werken in dat proces. Die motivatie zal bij individuele teamleden versterkt worden wanneer er in de persoonlijke werkzaamheden voldoende uitdagingen liggen. Niet iedere werknemer vindt zijn uitdagingen op hetzelfde terrein en ook daarmee dient rekening gehouden te worden door de leidinggevende. Als die individuele uitdagingen ontbreken of erger: als het belang van het totale project niet wordt onderkend door het team en/of de omgeving, dan zal de motivatie snel verminderen. Wederom dient zich hier de waarde van duidelijke doelstellingen aan, waarbij impliciet of expliciet wordt aangegeven welke belangen erbij gebaat zijn. Als dat belang voor ogen wordt gehouden door de teamleden en - wordt gecommuniceerd vanuit de omgeving, verkleint dat de kans dat teamleden disfunctioneel gedrag zullen vertonen.

2.2.3 Projects everywhere..

Projectmatig werken speelt onder andere in processen van ruimtelijke ontwikkeling een grote rol van betekenis. De aanleg van de Betuwelijn, de bouw van een Vinex-wijk, de ondertunneling van een rivier; alle zijn ontwikkelingen die zich laten typeren als project. Het gaat immers over een tijdelijke onderneming, er is een begin en er is een eindpunt. Maar ook in bijvoorbeeld de oorlogsindustrie, bij autofabrikanten, door ICT ontwikkelaars en nog veel meer andere vakgebieden wordt projectmatig werken toegepast. Meredith & Mantel stellen dat er met deze vorm van werken een aanzienlijke mate van uniciteit gepaard gaat – in ieder project wordt gewerkt aan een uniek doel. Maar dat betekent niet dat ieder project in de kern anders is en anders benaderd dient te worden. “The fundamental similarities between all sorts of projects, be they long or short..., are far more pervasive than are their differences” (2000:13). De gedachte is dat de definitie van projectmatig werken niet voor velerlei uitleg vatbaar is. Ook al zijn de verschillen in grootte en lengte nog zo groot, wanneer de aanpak gebaseerd is op de principes van projectmatig werken zullen gelijkenissen hierin evident blijken. Dat betekent dat er ten aanzien van projecten in de bouw gelijksoortige theoretische uitgangspunten gelden als voor projecten binnen bijvoorbeeld een zorginstelling. Reflecterend op het onderhavige onderzoek zou kunnen worden opgemerkt dat aanwijzingen uit de reguliere projectmanagementliteratuur letterlijk kunnen worden toegepast op de betreffende publieke organisatie. Dat is correct, in die zin dat de kern van projecten gelijksoortig is, maar de omgeving kan nogal eens verschillen. Daarom is het op zijn plaats aandacht te besteden aan het specifieke karakter van management in een publieke omgeving. De volgende paragraaf gaat daar op in.

2.3 Management in de publieke sector

Publiek management wordt nog al eens beschreven aan de hand van een vergelijking met privaat management (o.a. Allison, 1980). De reden voor die vergelijking vindt zijn basis in de grootschalige overheidshervormingen uit de jaren '80 en '90. In die jaren woedde er in de publieke sector een hevige discussie over de wijze waarop leiding werd gegeven aan de organisaties en over de wijze waarop deze draaiden. Er werd in de ogen van veel mensen teveel geld uitgegeven en men raakte overtuigd van de noodzaak tot meer efficiëntie. Vanaf de jaren '80 is ten aanzien van deze overtuiging de daad bij het woord gevoegd en hebben zich in heel de westerse wereld binnen overheidsorganisaties rigoureuze veranderingen voltrokken. New Public Management (NPM) is de term die vaak wordt gebezigd wanneer het gaat om die veranderingen. NPM kenmerkt zich onder andere door de principes van een bedrijfsmatige aanpak. Daarbij moet gedacht worden aan termen als: competitie, beheersing, verantwoording, prestatiegericht werken en discipline. ‘Run government like a business’ is het motto. Wanneer publiek - en privaat management wordt vergeleken, treft men een

aantal kenmerkende verschillen aan, maar ook overeenkomsten. De belangrijkste overeenkomsten zijn te vinden in de feitelijke werkzaamheden van managers. Gullick en Urwick (1937) hanteerden een aantal begrippen dat van toepassing is op management in het algemeen (dus zowel op publiek - als privaat). De manager staat voor de uitdaging verschillende aspecten op de werkvloer op de juiste wijze te integreren: Plannen, Organiseren, Sturen, Coördineren, Verslagleggen en Budgetteren (POSDCORB).

De verschillen hebben betrekking op de volgende punten:

1. Tijdspectief; publieke managers werken met een relatief korte tijdshorizon (de politieke bazen, bijvoorbeeld een gemeenteraad of een kabinet zit maar 4 jaar), in tegenstelling tot private managers, die meer op de lange termijn gericht zijn.
2. Meten van prestaties; dit is voor publieke managers vaak lastiger dan bij private managers. Daar draait het hoofdzakelijk om financiële opbrengsten, terwijl er bij publieke managers nog maar weinig eenduidigheid gevonden is voor wat betreft de beoordelingsstandaarden.
3. Rechtvaardigheid en efficiëntie; de overheid heeft bij de productie van goederen en levering van diensten veel te maken met de term rechtvaardigheid, in het bedrijfsleven draait vaak alles om efficiëntie.
4. Missie; van de private sector kan gezegd worden dat er meestal een redelijk heldere doelstelling bestaat. Daarbij moet vooral gedacht worden aan concurreren, winst maken en overleven. In de publieke sector is die doelstelling vaak niet helder en eenduidig te formuleren en speelt bijvoorbeeld de publieke opinievorming een belangrijke rol. Zo kan het gebeuren dat er bepaalde onderwerpen het ene jaar wèl, en het andere jaar niet de aandacht krijgen (naar Allison, 1980:4-10).

De verschillen zijn niet uitputtend, maar het geeft aan dat vergelijkingen tussen de twee soorten management in veel gevallen ‘appels met peren’ is. Een willekeurige gemeentelijke overheidsorganisatie heeft nu eenmaal andere belangen op het oog dan een commercieel bedrijf. Door de overheden dient telkens weer gezocht te worden naar wegen die leiden tot een zekere satisfactie voor het algemeen belang. Winstgevende ondernemingen dienen in de eerste plaats zoveel mogelijk winst te maken; dat haar eigen werknemers daar ook bij gebaat zijn is eigenlijk bijzaak want, de ‘tent’ moet gewoon gerund worden.

NPM en decentralisatie

De omslag welke NPM in de meeste publieke sectoren teweeg heeft gebracht heeft vooral betrekking op de focus op de inputzijde, naar de focus op de output (opbrengst) en de outcome (resultaat). Het NPM heeft in die zin gezorgd voor een meer bedrijfsmatige aanpak. Efficiëntie speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol en de klant staat meer centraal. Het klant - en resultaatgericht werken in het openbaar bestuur vindt hoofdzakelijk plaats op het niveau de lokale overheid. Pollitt beschrijft hoe ontwikkelingen als het NPM in overheidsorganisaties een bepaalde mate van decentralisatie in de hand werken (èn vice versa) omdat het managers meer ruimte zou geven om te ‘managen’; het zorgt voor een snellere en meer responsieve publieke dienstverlening omdat beter kan worden ingespeeld op de individuele noden (1998:1-4).

Verbetering van het management werd in 1980, door de eerste regering van Thatcher genoemd als de sleutel tot een heropleving van de maatschappij. “Efficient management is the key to [national] revival... and the management ethos must run right throughout national life - private and public companies, civil service, national industries, local government, the national health service” (Heseltine, 1980. In: Pollitt, 1998:40). Zoals reeds aan de orde is geweest heeft die zienswijze zich vertaald naar een meer bedrijfsmatige aanpak in publieke organisaties. De concepten die Pollitt bij zijn beschrijving over decentraal publiek management gebruikt zijn; performance (prestatie), control (beheersing) en accountability (verantwoording) (1998:5). De kenmerken van projectmatig werken bevinden zich op dezelfde lijn als deze concepten. Zo liggen prestatiegericht - en doelgericht werken dicht bij elkaar en

speelt beheersing bij beide termen een rol. Een logische veronderstelling is hier dat projectmatig werken in het decentrale publiek management als een toepasselijke en relevante werkwijze gezien wordt. De twee werkwijzen - en de gedachten erachter - sluiten goed op elkaar aan. In de tweede plaats kan een project - met het oog op de definiëring vanuit de managementliteratuur⁸ - als een vorm van decentralisatie worden beschouwd. Daar waar macht en verantwoordelijkheid wordt overgedragen aan bedrijfseenheden kan volgens deze definitie worden gesproken over decentralisatie. Die veronderstelling wordt bevestigd door een van Pollitt's distincties met betrekking tot decentralisatie: "In contrast (with political decentralisation), administrative decentralisation is said to occur where authority is given to a body that is appointed rather than elected, and that is primarily managerial, administrative or expert rather than political"(1998:6). Wanneer een projectteam een bepaalde mate van autoriteit krijgt overgedragen, kan zagezegd worden gesproken over administratieve (of: bestuurlijke) decentralisatie.

NPM en projectmanagement

In de volgende tabel komt tot uitdrukking hoe projectmanagement in bepaalde opzichten sterk samenhangt met de werkwijze van NPM en zodoende een relevante benadering vormt voor de uitvoering van het NPM gedachtegoed.

New Public Management	Projectmanagement
Resultaatgericht werken	Doelgericht werken
Beheersing	Tijdgebonden
Verantwoording afleggen	Deconcentreren van verantwoordelijkheden

Tabel 2: Eigenschappen van NPM en projectmanagement aan elkaar gerelateerd

De omslag die overheden hebben getracht te bewerkstelligen met het NPM biedt een goede verklaring voor het feit dat zowel nationale als lokale overheden meer en meer gebruik zijn gaan maken van de – in de kern bedrijfsmatige – werkwijze bij projecten. Door de groeiende vraag naar professionaliteit bij de uitvoering van taken waarbij mensen vanuit meerdere vakdisciplines ingezet dienen te worden, blijkt de projectmatige aanpak een uiterst relevante manier van werken. Dat impliceert overigens niet dat de opkomst van projectmatig werken als uitvloeisel van het NPM gezien moet worden. De twee zaken lijken eerder naast elkaar op te trekken, dan uit elkaar voort te komen. Verder moeten de verbanden die zijn gelegd tussen publiek management, decentralisatie en het projectmanagement worden opgevat als verbreding van het referentiekader voor de theorie van dit onderzoek. In praktische zin zullen de onderwerpen niet meer aan de orde komen.

Alvorens op termen in te gaan die als werkconcepten zullen dienen, verdient het projectmatig werken binnen de gemeentelijke overheid nog een verdere verdieping. In de volgende paragraaf zal daarover het een en ander worden gezegd.

2.4 Projecten in gemeentelijke overheidsorganisaties

De schaalgrootte van gemeenten is onder andere door herindelingen steeds verder toegenomen en het belang van integraal werken wordt in toenemende mate onderkend. Bepaalde complexe maatschappelijke vraagstukken dienen ook op het lokale niveau vanuit meerdere invalshoeken

⁸ In de managementliteratuur wordt 'decentralisatie' ook gebruikt en daar gaat het over het overdragen van macht en verantwoordelijkheid vanuit het centrum van een onderneming naar semi-autonome divisies of bedrijfseenheden. Bron: <http://www.floor.nl>, geraadpleegd op 6 april 2007.

benaderd te worden en zodoende is er vaker samenwerking nodig tussen verschillende afdelingen of diensten. Projectmatig werken sluit hier goed op aan en het biedt gemeentelijke organisaties de mogelijkheid om die samenwerking op een adequate wijze invulling te geven. De benaderingswijze is sterk rationeel en er wordt vaak uitgegaan van maakbaarheid. Daarom kenmerkt de omgeving waarin projectmatig werken het best tot ontwikkeling komt zich door een resultaatgerichte en constructieve cultuur. We zagen dat er in de publieke sector een tendens is (geweest) naar meer effectiviteit en efficiëntie en dat impliceert dat ook lokale overheden voldoende basis zouden moeten hebben om de manieren van projectmatig werken te hanteren. Maar dat neemt niet weg dat de omgeving van een gemeentelijke organisatie complex en grillig kan zijn.

Kraijo (2005) brengt de projectomgeving binnen gemeentelijke organisaties in kaart door in de eerste plaats een onderscheid te maken tussen bestuur en ambtenarij. Het bestuur valt uiteen in het college en de raad en de ambtenarij heeft enerzijds publieke – en anderzijds private taken. De belangen die kunnen spelen zet hij tegenover elkaar.

Een project binnen een gemeentelijke organisatie heeft te maken met:

- zowel publieke belangen, als private belangen;
- de ambitie van het college, en een beperkte capaciteit;
- planning en control gericht op regelmaat, tegenover de projectplanning (2005:85).

Doordat er soms een grote mate van tegenstrijdigheid is in belangen, werken regels met betrekking tot effectiviteit en efficiëntie soms minder goed als men zou verwachten. Er is binnen gemeenten daarnaast vaak sprake van een duidelijke rolverdeling; een zekere mate van hiërarchie. Wanneer een projectteam wordt ingesteld zal er altijd sprake zijn van een bepaalde verandering in een gedeelte van deze relatief stabiele rolverdeling. Het vergt volgens Kraijo de nodige discipline en toewijding om in dit type omgeving de maakbaarheidgedachte van projectmatig werken succesvol doorgang te laten vinden (2005:87). Daarbij doelt hij ook op de grilligheid van politieke besluitvorming. De onvoorspelbaarheid, welke het gevolg is van het politieke karakter van een gemeentelijk bestuur, komt naar voren in de volgende tabel, waarin theoretisch projectmanagement tegenover gemeentelijk projectmatig werken wordt gezet:

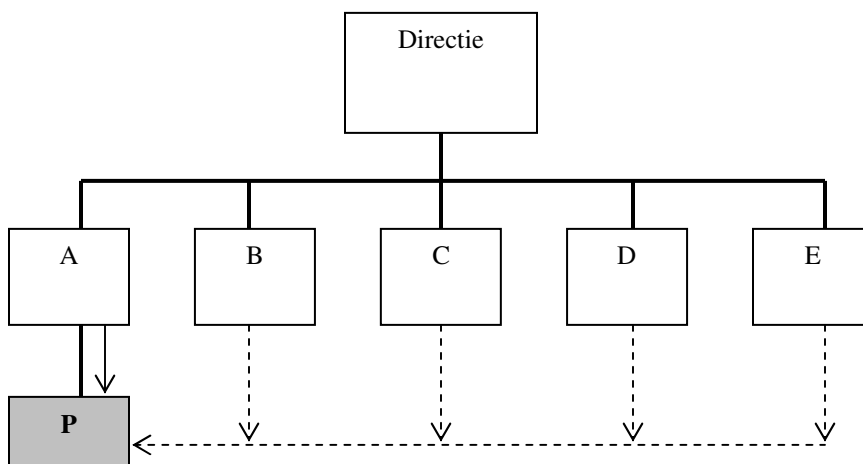
Theoretisch projectmanagement	Gemeentelijk projectmatig werken
Een project heeft een duidelijk begin - en eindpunt.	Een project is een flexibel proces dat snel inspeelt op de politieke werkelijkheid
Er is één opdrachtgever.	Er zijn meerdere opdrachtgevers tegelijkertijd die in de loop van het project ook nog wisselen
Leren over de afdelingen heen gaat sneller.	Leren vindt plaats binnen een sector/afdeling.
Eenmaal gemaakte afspraken liggen vast.	Toezeggingen worden niet per definitie waargemaakt, gegeven de veranderende politieke werkelijkheid.
Elkaar aanspreken/afrekenen op gemaakte afspraken.	Niet gehaalde afspraken worden met de mantel der liefde bedekt.
Gericht op zo efficiënt mogelijk resultaten behalen.	Gericht op zorgvuldigheid en volledigheid.
Projectleider heeft volledig mandaat.	Projectleider heeft beperkt mandaat.
Projectteamleden zijn volledig betrokken bij het project.	Projectteamleden zijn belangenvertegenwoordigers van hun discipline/sector.
Project is verbijzonderd van de lijnorganisatie en werkt binnen het vastgestelde projectkader.	Projectkader in beweging, vanwege voortdurende afweging tussen belang van lijnafdelingen en project.
Budgettering en verantwoording via een flexibel projectgeoriënteerde administratiesysteem.	Breed scala aan statische methodieken gericht op lijnafdelingen, zoals formatieplanning, bestuurlijke planning, financiële planning, werkplanning, productbegroting, etc.

Tabel 3: Verschillen tussen zuiver projectmanagement en gemeentelijk projectmatig werken (Kraijo, 2005:86).

De verschillen die in de tabel naar voren komen hebben te maken met vier reeds aangetipte factoren. In de eerste plaats speelt de politiek in gemeentelijke organisaties een grote rol. Door periodieke verkiezingen kunnen machtsverhoudingen regelmatig aan verandering onderhevig zijn. Dat kan grote gevolgen hebben voor de projectdoeleinden en de afspraken die daaromtrent gemaakt zijn. In de tweede plaats is van invloed op de verschillen tussen gemeentelijke projecten en theoretisch projectmatig werken dat er vaak een sterke rolverdeling geldt binnen overheidsorganisaties. Hiërarchische structuren drukken een stempel op de processen die zich afspelen in een bureaucratisch systeem; of het nu om routinematig of projectmatig werken gaat. In de literatuur komt naar voren dat dit vooral uitwerkt 'ten gunste' van het lijnmanagement. Projectleiders binnen overheden blijken vaak niet bestand tegen de dominantie van de lijn en als het op de organisatie aankomt wordt aangegeven dat "daar waar projectorganisaties belangrijke bronnen zijn voor innovatie, lijnorganisaties de belangrijke bronnen blijven van zowel kennis, carrière, maar ook hindermacht tegen vernieuwing" (Teisman, 2001:48). In de derde plaats ontbreekt het primaat van private belangen in overheidsorganisaties. Dat kan zorgen voor minder eenduidigheid wanneer het gaat om uiteindelijke doeleinden en daarmee zal de beoordeling van resultaten anders worden gewogen dan bij een privaat-project. Tenslotte kan, in samenhang met het voorgaande, worden gewezen op de belangrijke rol die binnen overheidsorganisaties is weggelegd voor publieke belangen. De verantwoordelijkheid ten aanzien van de bevolking (en/of: andere overheden) kan meespelen in de manier waarop projecten binnen gemeenten worden vormgegeven en uitgevoerd. Snelle veranderingen op de maatschappelijke en politieke agenda kunnen in die zin de projectwerkzaamheden verstoren of projectdoeleinden veranderen.

2.5 Het projectarrangement

De manier waarop een project wordt vormgegeven in een organisatie heeft invloed op het verloop van een project. En zo ook op de verhoudingen tussen de lijn en de projectorganisatie. Meredith en Mantel (2000) beschrijven drie basisvormen. In de eerste plaats kan een project worden ondergebracht bij een of meerdere onderdelen van een organisatie; als deel van de lijnorganisatie dus. De onderdelen die in functionele zin het meest met het onderwerp van het project te maken hebben worden dan (gedeeltelijk) verantwoordelijk gesteld voor het project. Voordeel van deze aanpak is dat er een aanzienlijke mate van zekerheid is ingebouwd aangaande de continuïteit van het project. Er zijn voldoende mogelijkheden om personele input aan het project te leveren en vaak is er sprake van 'easy switching' tussen de reguliere werkzaamheden en projectwerkzaamheden.

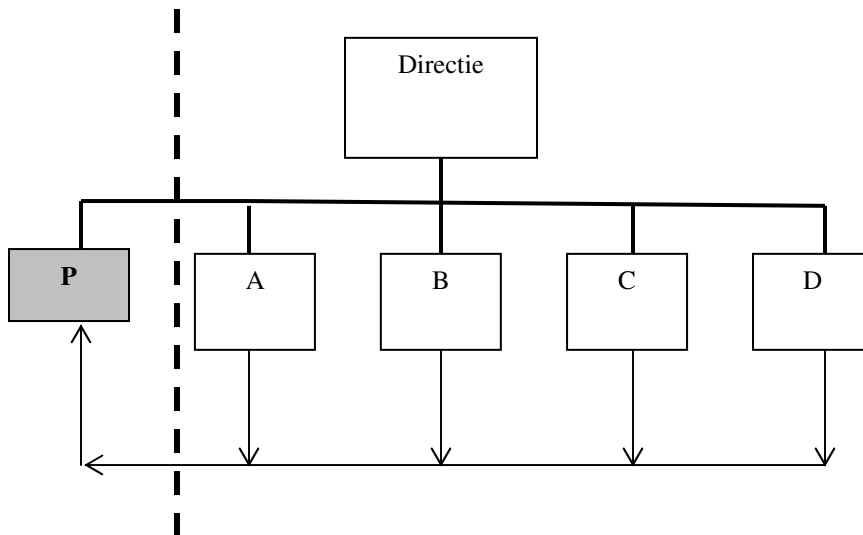


Figuur 1: Een projectorganisatie – ondergebracht bij een afdeling van een organisatie

Nadelen die zich kunnen voordoen bij deze vormgeving:

- een beperkte focus op het project (enkel vanuit functionele expertise);
- het project krijgt niet de benodigde aandacht van de individuele werknemer;
- onvoldoende interdepartementale afstemming.

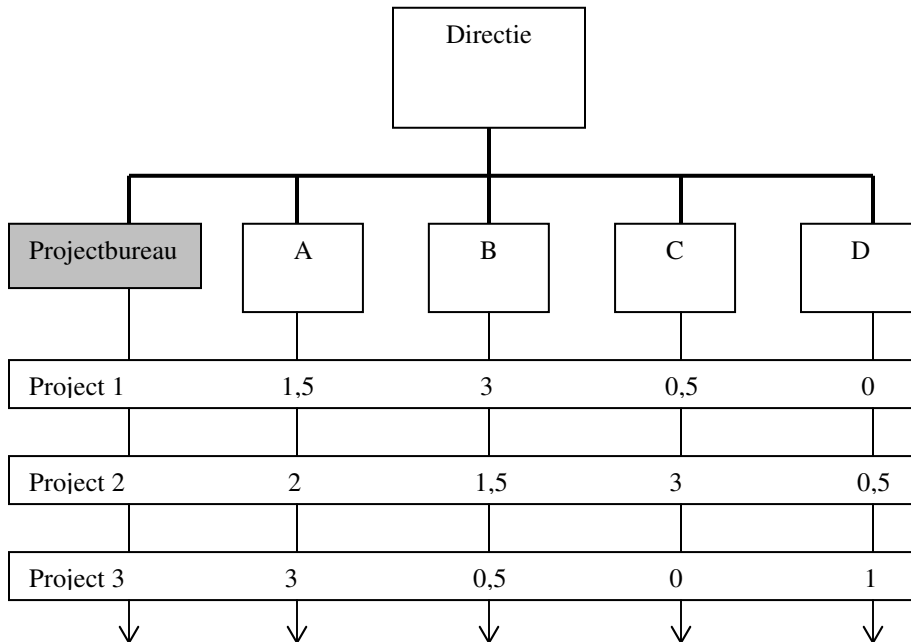
Een tweede vorm wordt de pure projectorganisatie genoemd. Hier wordt een project apart gezet, buiten de reguliere organisatiestructuur. De zelfstandigheid kan verschillen per project, maar strikt genomen is de projectorganisatie hier zo goed als onafhankelijk. Een voordeel van deze werkwijze ligt in het gegeven dat er geen kwesties spelen over verantwoordelijkheid; de projectmanager heeft de volledige autoriteit over het project. Daarnaast bestaat de kans dat zo'n team - vanwege de aparte plek die het project in een organisatie krijgt - sterker toegewijd raakt en zodoende sneller tot goede performance komt. De hoge mate van exclusiviteit van een project kan er wel in resulteren dat het een eigen leven gaat leiden. Meredith en Mantel gebruiken de term *projectitis*; projectmatig werken als een ziekte. Daarbij moet worden gedacht aan afzondering, een versterkt wij-zij gevoel, uitmondend in hevige competitie en strijd. Een ander nadelig aspect is dat input van medewerkers zó sterk is gericht op het behalen van de projectresultaten, dat ze op andere terreinen achterblijven.



Figuur 2: Een pure projectorganisatie

De balans tussen aandacht voor projecten en aandacht voor reguliere werkzaamheden wordt vaak moeilijk gevonden. Met een derde organisatievorm wordt op een andere manier getracht deze balans te bereiken; een matrixorganisatie. De verantwoordelijkheden voor het personeel zijn hier, al naar gelang de sterkte/zwakte van de indeling, verdeeld tussen de lijnmanager en de projectmanager. In sommige matrixvarianten heeft de projectmanager de volledige autoriteit over de uren en taken van de betreffende werknemers, en bepaalt de lijnmanager enkel vantevoren wie er in het project zullen meewerken. Kenmerkend voor deze vorm is dat er vaak meerdere projecten zijn in een organisatie die dan als het ware door de functionele organisatie heen lopen. In feite is de matrixorganisatie een combinatie van de twee andere projectvormen; een pure projectorganisatie welke over de functionele divisies van een organisatie wordt gelegd. Voordelen zijn gelegen in het feit dat er gemakkelijk toegang is tot het verkrijgen van de juiste expertise; de verbindingen binnen de verschillende projecten en afdelingen zijn immers kort. Daarnaast is de consistentie van beleid, uitvoering en procedures tussen de verschillende projecten en de reguliere werkwijzen groot, ook als gevolg van de inbedding

van de projecten in de staande organisatie. Nadelen zijn er echter ook. Vooral de verhoudingen tussen de projectmanagers en de lijnmanagers kunnen onder spanning komen te staan in de matrix. De projectmanagers zullen vaak een beroep moeten doen op de capaciteit van de afdelingen, maar in deze vorm blijft de lijnmanager de baas over wie wel, en wie niet wordt ingezet. M&M spreken hier over een grote kans op *'political infighting'* (Meredith & Mantel, 2000: pp.139-152).



Figuur 3: Een matrixorganisatie

De drie projectvormen hebben ieder afzonderlijk een ander effect op de inbedding van het project in de organisatie en daarmee ook op de verhoudingen. Vantevoren is niet vast te stellen wat de precieze gevolgen zijn van iedere vorm - het projectonderwerp en de specifieke eigenschappen van een organisatie hebben natuurlijk ook de nodige invloed -, maar in theoretisch opzicht nog even de effecten samengevat:

- Een projectvorm waarbij het project wordt ondergebracht bij één of meerdere afdelingen zal qua identiteit niet zo'n heel grote rol spelen in de organisatie. Gevolg daarvan kan zijn dat het project er een beetje bij komt te hangen. Door de eenzijdige benadering vanuit de betreffende afdeling kan er een gebrek ontstaan aan de - al dan niet gewenste - integraliteit. De verhoudingen binnen een organisatie zullen daarmee niet onder grote spanning komen te staan en de kans is groot dat er weinig kennis en besef is over de gang van zaken in het project.
- Bij een pure projectvorm is er meer kans op spanning en druk in de verhoudingen. Al naar gelang de mate waarin het project afstand neemt van de staande organisatie - en daarbij te weinig een 'vinger aan de pols' houdt - kunnen onwetendheid en onbegrip de gevolgen zijn. Dit doet de onderlinge werkrelaties over het algemeen geen goed.
- Bovenstaande nadelige effecten lijken te worden verholpen met een matrixorganisatie. Bij heldere en duidelijke afspraken zal zowel de identiteit van de projecten zichtbaar zijn, als de te ontstane verhoudingen meer gekaderd en gefaciliteerd. Bij meerdere projecten ligt alleen het gevaar van verwarring op de loer. Wanneer meerdere medewerkers ieder voor zich aan meerdere projecten een bijdrage leveren, kunnen alsnog onduidelijkheden over projectidentiteit en werkverhoudingen ontstaan. En wanneer de afspraken vantevoren niet helder zijn doorgesproken is de kans op

onduidelijkheid tijdens het projecten al helemaal groot, wat de verhoudingen binnen de organisatie alsnog onder druk kan zetten.

2.6 Sturen

Naast de vormgeving van een project en de verdeling van de verantwoordelijkheden speelt tijdens de uitvoering de wijze van sturen een cruciale rol. Dit is het tweede aspect dat wordt behandeld in relatie tot de verhouding tussen de lijn en de projectorganisatie; het type projectmanagement. Bij sturen (of; leidinggeven) draait alles om keuzes maken en prioriteiten stellen. Juist bij projecten is de kans groot dat tegenstellingen tussen verschillende belangen groeien. Dit heeft betrekking op alle fases van een project. In de planningsfase spelen die zaken op het gebied van doelstellingen, tijd, geld en capaciteit. Gedurende de uitvoeringsfase van het project zijn deze aspecten aan verandering onderhevig vanwege invloeden vanuit de omgeving. En ook bij de beëindiging van een project speelt het stellen van prioriteiten een rol. Welke zaken worden geïmplementeerd? en hoe? wat gebeurt er met de verschillende projectleden? etc. De projectmanager heeft bij het maken van de verschillende keuzes enerzijds de beschikking over eigen ruimte en vrijheid om zaken in te delen naar zijn of haar eigen inzichten; aan de andere kant spelen andere leidinggevendenden een rol op dit vlak.

Meredith & Mantel (2000) gaan in op de verschillen tussen de leidinggevende in een project en de leidinggevende van een functionele afdeling. De functionele manager is specialist en weet – binnen zijn takenpakket – vaak precies wat er moet gebeuren. Een projectmanager daarentegen, wordt vaak vanuit een specialistische achtergrond als leidinggevende aangesteld over een project waar hij plots als generalist dient op te treden. Hij moet zoeken naar synthese, terwijl de functionele manager zich hoofdzakelijk bezighoudt met analyseren (p. 87). Een veelvoorkomend probleem voor een projectmanager is dat hij zijn personeel vaak moet ‘lenen’ van de functionele afdelingen. Met het oog op goede resultaten zal de projectmanager zich inzetten om het beste personeel voor het project te winnen, maar daar spelen meerdere factoren een rol die een bepaalde mate van concurrentie tussen de afdeling en project doen laten ontstaan. De projectmanager vervult in dit soort situaties vaak een rol als politiek onderhandelaar (Pinto, 1996). Een invloedrijke factor is het feit dat de functionele manager het loon van de medewerkers betaalt. Zodoende kan de projectmanager niet motiveren op basis van loonsverhoging en dergelijke, maar zal het vooral bij de uitdaging in het werk vandaan moeten komen. Meredith & Mantel benadrukken dat er met de relaties tussen de projectleiders en de betreffende werknemers – die vaak uit zichzelf een bijdrage willen leveren aan een project – “delicately” omgegaan dient te worden (2000:97).

Kader 2: De lijnmanager en de projectmanager vergeleken, naar Meredith & Mantel (2000)

In de wijze van leidinggeven aan projecten krijgen, zoals door Van Aken (1996) naar voren is gebracht, twee zaken aandacht. Enerzijds is er het instrumentele gedeelte, waarbij men vooral gebruik maakt van zaken als probleemanalyses, oplossingsstrategieën, sterkte-zwakke analyses, besluitvormingsmethodieken, voortgangsrapportages, evaluaties, etc. Met deze instrumentele benadering wordt getracht beheersing en controle af te dwingen op de processen in een project. Anderzijds is het inspelen op omgevingsfactoren en de individuele capaciteiten en kwaliteiten van teamleden een manier van leidinggeven waarbij het onder meer draait om positieve beïnvloeding van een projectteam door middel van motivatie en inspiratie. Kraijon (2005) heeft het over het onderscheid in manieren van sturen; er kan worden gestuurd op *projectbeheersing*, en op *projectbeleving*.

2.6.1 Beheersing

Sturen op beheersing heeft betrekking op de manier waarop een projectorganisatie wordt ingebed in een organisatie, op de wijze waarop wordt gebudgetteerd, op de aansturing richting het projectresultaat. Daarbij

kan gebruik worden gemaakt van bovengenoemde analyses of andersoortige systemen. Vijf belangrijke aspecten bij sturen op beheersing zijn: organisatie, tijd, geld, kwaliteit en informatie (Kraijo, 2005). Voor het laten slagen van een project lijkt het verstandig voldoende aandacht te besteden aan de vraag hoe deze zaken zich verhouden met de relaties tussen het project en de lijnorganisatie. In paragraaf 2.8 zal naar voren komen dat de verhoudingen tussen de projectorganisatie en de lijnorganisatie een behoorlijke bijdrage leveren aan het slagen, dan wel falen van projecten. Alle vijf genoemde zaken hebben in eerste instantie betrekking op de werking van het project zelf. Welke fasen gaat het project doorlopen, welke termijnen worden daarbij gehanteerd, wat is het budget, aan welke kwaliteitscriteria wordt er gespiegeld en van welke documenten wordt gebruik gemaakt? Het zijn allemaal vragen die zich richten op de interne werking van het project. Dat is ook noodzakelijk. Goede planning bijvoorbeeld, is van groot belang voor het welslagen van een project. Wanneer er vooraf voldoende duidelijkheid is over taken en verantwoordelijkheden wordt een extra waarborg ingebouwd voor een goede verstandhouding tussen de lijn en de projectorganisatie. Bij een dergelijke planning dient een project volgens Philips (e.a., 2002) in werkcategorieën te worden opgedeeld. Het wordt ook wel de work breakdown structure genoemd, en dient te resulteren in “clear understanding... ..about what needs to be done, by when, by whom and what resources will be required in order to do it (2002:22).” In de planmatige werkwijze van Philips wordt aandacht geschonken aan de onderlinge relaties tussen taken en functies. Dat duidt op het belang van goede verhoudingen in een organisatie waarin een project wordt uitgevoerd.

In de uitvoering van dit onderzoek zullen niet alle vijf de beheersingsaspecten worden gebruikt. De term organisatie speelt in de evaluatie van het Wmo-project een belangwekkende rol; in de kern gaat het erom de organisatie te helpen bij het reflecteren op haar eigen handelen. In die zin is de organisatie van de gemeente het object van onderzoek en als werkconcept acht ik de term daarom te breed. Geld is op zich een zeer bruikbaar concept; met inzichten in de financiering van het project kan worden beoordeeld in hoeverre dit van invloed is geweest op de wijze van sturen door het projectmanagement. Bij gebrek aan geld zal dat meer merkbaar zijn geweest dan wanneer er voldoende budget is. Daaraan gerelateerd zijn ook de verhoudingen tussen de project- en de lijnorganisatie. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er door te weinig geld - buitenproportioneel veel gevraagd wordt van de mensen die in het project werken, of juist van degenen die het werk dat in de lijn blijft liggen op zich moeten nemen. De onderlinge relaties kunnen daarmee onder spanning komen te staan. Uit praktische overwegingen is gekozen de financiën van de projectorganisatie niet, of minimaal te betrekken bij de evaluatie van het project. Deze zaken vereisen immers een specialistische blik en het ontbreekt de onderzoeker in die zin aan de benodigde expertise. Kwaliteit tenslotte, kan in sommige projecten een stempel drukken op de manier waarop leiding is gegeven aan het project. Met het oog op de inhoud van het project, waarbij vooral lijkt te zijn gezocht naar de vormgeving van nieuw uit te voeren beleid, is kwaliteit inherent. De vanzelfsprekendheid van de term ligt hier ten grondslag aan de keuze om er tijdens het onderzoek verder geen gebruik van te maken. De twee aspecten die wèl zullen worden gebruikt, tijd en informatie, komen in de volgende paragraaf aan de orde.

Planning en informatie

Zoals gezegd zal er vanuit de concepten tijd en informatie worden gezocht naar aangrijpingspunten voor de analyse. Tijd, in de eerste plaats, vanwege de relatieve tijdsdruk die met het project gepaard ging. Door de landelijke invoering van de nieuwe wet, Wmo, kan het niet anders dan dat tijd door het traject hoge prioriteit heeft gehad. In de tweede plaats informatie, omdat de grootte en breedte van het beleidsterrein van de nieuwe wet opvalt en veel lijkt te gaan vragen van gemeentelijke organisaties. Informatie is essentieel bij een goede uitvoering van de taken die daarbij aan de orde komen.

Planning is gerelateerd aan het aspect van tijd. Het heeft betrekking op de wijze waarop projectmanagers omgaan met de doelstellingen van een project, de verschillende fases en de beschikbare tijd. Bij projecten met een eenvoudige doelstelling en een stabiele omgeving is de kans groot dat plannings haalbaar zijn, maar feit is dat er wel over nagedacht moet worden. Hoe worden de verschillende fases van een project ingedeeld? welke externe factoren spelen een rol? hoe is de onderverdeling tussen de subdoelstellingen? wie zijn er beschikbaar? en wanneer niet? In het kader van het plannen kunnen vooraf, bij doorlopen van de gewenste resultaten en bijbehorende werkzaamheden, eerste inzichten worden verkregen over de te verwachten verhoudingen tussen de lijn en het project. Dat geldt voor zowel projecten met eenvoudige – als voor projecten met ingewikkelde doelstellingen. Met behulp van de inzichten kunnen door het projectmanagement concrete stappen worden genomen inzake de te verwachte situaties. Als bij het plannen bijvoorbeeld blijkt dat de projectwerkzaamheden voor een bepaalde werknemer zoveel tijd in beslag gaan nemen dat hij zijn reguliere werkzaamheden drie maanden niet kan uitvoeren, kan het management tijdig passende maatregelen treffen. Conflicten tussen de lijn en het project kunnen zo worden voorkomen.

Informatie wordt door Kraijo in de beheersingsvariant besproken vanwege het feit dat er in projecten een enorme hoeveelheid documentatie kan ontstaan en om het belang van de verschillende soorten informatie helder voor ogen te houden is een stukje sturing op zijn plaats. In dit onderzoek heeft informatie niet alleen betrekking op de verschillende documenten in het project, en de manier waarop met de stukken wordt omgegaan. Ook wordt onder informatie verstaan de kennis die aanwezig is bij de verschillende projectdeelnemers. Het kan dan gaan over feitelijke kennis op professioneel gebied, maar ook over informatie over de gang van zaken in het project zelf – meer op het gebied van de individuele contacten bijvoorbeeld. Een nuttige aanvulling hierop komt van Van Buuren (2006). Hij brengt een onderscheid aan binnen het concept kennis door de termen feiten, beelden en competenties te hanteren. Informatie behoort in dat opzicht tot de kennisvariant die zich tot feiten beperkt, ofwel voorraadkennis; een voorraad aan inzichten (p.24). In de volgende paragraaf zullen we zien dat het concept informatie sterk gelinkt is aan communicatie en met behulp van de onderverdeling van Van Buuren zal het onderscheid ertussen helder worden gemaakt.

Een puur instrumentele projectbenadering; het sturen op beheersing, wordt veelal als een beperkte zienswijze gezien. Onder andere Van Aken erkent dat naast de rationele aanpak, een andere insteek gewenst is. De titel van zijn proefschrift luidt: “De weg naar projectsucces: Eerder via werkstijl, dan via instrumenten.” Sturing door middel van motivatie en inspiratie is zoezegd een mogelijke – of zelfs noodzakelijke aanvulling op de instrumentele benadering.

2.6.2 Beleving

Een tweede sturingswijze in projectmanagement heeft een ander karakter. Hier draait het om zaken die betrekking hebben op beïnvloeding van het projectteam en daarbij ligt de nadruk meer op ‘beleving’. De *inside-out* benadering, die Philips (e.a., 2002) naar voren brengt sluit hierbij aan. In deze aanpak worden een aantal stappen doorlopen van binnenuit de organisatie. Men begint op het niveau van de individuele werknemer. Gericht op persoonlijke kwaliteiten wordt veel aandacht besteedt aan communicatie technieken, sociale vaardigheden en andersoortige projectmanagement methodologieën. In de benadering wordt vervolgens de stap gezet naar het interpersoonlijke niveau en daarna verder de organisatie in (2002:43-44). De relevantie van dat laatste is hier niet zo groot, maar waar het bij ‘beleving’ om draait is de meer menselijke variant van leidinggeven, zoals deze in de eerste twee fasen van de *inside-out* benadering aandacht krijgen. De belangrijkste aspecten bij beleving zijn: attitude, projectbinding, omgevingsmanagement, projectdynamiek en projectsucces (Van Aken, 1996; Kraijo, 2005).

In de uitvoering van projecten spelen de projectteamleden de hoofdrol. Daarom is het van belang deze mensen datgene te bieden wat nodig is om het beste in hen naar boven te laten komen. Dat kan voor de één een aanzienlijke mate van zelfstandigheid zijn, voor een ander een bemoedigend schouderklopje en voor weer een ander niet ophoudende uitdagingen in het werk. De projectresultaten moeten daarbij goed in het vizier worden gehouden en - zoals in de beschrijving van een constructieve gemeentecultuur naar voren zal komen, gaan motivatie en persoonlijke ontwikkeling goed samen met prestatie en resultaatgerichte loyaliteit. De aspecten uit de beheersingvariant en de belevingsvariant vullen elkaar aan en kunnen elkaar versterken. Kenmerkend voor 'beleving' is de persoonlijke benadering en het oog hebben voor het groepsbelang. Vanuit de gedachte dat mensen met een positieve instelling ten aanzien van hun werk beter presteren is het verstandig te investeren in die mens en zijn/haar houding. Van binnenuit kan zo een waarborg worden gecreëerd voor projectsucces. Immers, de dragers van het project hebben grote invloed op wat er daadwerkelijk bereikt wordt. Projectbinding ontstaat wanneer de mensen niet alleen gecommitteerd raken aan hun werk, maar in het bijzonder aan het projectonderwerp en de te bereiken doelen. Een positieve werkhouding van het projectmanagement kan hier van grote waarde zijn; goed voorbeeld doet immers goed volgen. Omgevingsmanagement is gericht op externe ontwikkelingen bij een project en aandacht voor projectdynamiek heeft weer meer te maken met de uitwerking van die externe ontwikkelingen op het project.

Tijdens de uitvoering van een project kan voldoende aandacht voor het groepsbelang gunstige invloed hebben op te boeken resultaten. Vaak moet er veel worden samengewerkt en daarbij is collectieve begripvorming nodig. Dit is niet altijd even gemakkelijk te bewerkstelligen. Juist omdat projecten veelal worden bezet door mensen vanuit uiteenlopende richtingen kan eenduidig begrip van zaken nogal eens ontbreken. In dat licht is goede communicatie van groot belang. Door te investeren in elkaar tijdens overleggen en dergelijke, en oog te hebben voor andere zienswijzen, wordt de kans vergroot op een gedeelde mening ten aanzien van de werkwijzen, resultaten, etc.

Vanuit het voorgaande worden communicatie en samenwerking als werkconcepten aangemerkt. Met behulp van de juiste communicatie(vaardigheden) kunnen de goede eigenschappen en competenties worden versterkt. We hebben al gezien dat de houding van medewerkers weer een gunstige invloed kan hebben op de voortgang van het traject, het projectsucces, de wijze waarop wordt samengewerkt en de mate waarin men zich committeert aan het project. Daarom zal ook de houding van werknemers terugkomen in het onderzoek. Samenwerking is een belangrijke graadmeter voor het groepsproces en kan een aanzienlijke bijdrage leveren aan het projectsucces dat wordt behaald. De verschillende expertises bij elkaar gebracht maken dat een project meer synergetisch voordeel voortbrengt.

Communicatie en samenwerking

Communicatie is van groot belang voor het laten slagen van een project. In ieder werkproces komt wel iets van communicatie aan de orde en met het oog op de uniciteit en tijdelijkheid van projecten is het een vanzelfsprekendheid dat er genoeg aandacht moet zijn voor de kwaliteit van communicatie. Duidelijkheid omtrent taken en verantwoordelijkheden kan worden verkregen door middel van heldere communicatie. En bij onvolkomenheden, problemen en conflicten biedt goede communicatie vaak uitkomst. Wat voor de verhoudingen tussen de lijn en het project steeds terugkeert is dat er aan de ene kant een bepaalde afstand dient te zijn; het project heeft een stukje eigen identiteit nodig en daarmee eigen verantwoordelijkheden en zelfstandigheid. Aan de andere kant speelt - het uiteindelijke implementeren van het project, al vòòr de start van het project een rol en moet tijdens de uitvoering aandacht worden besteed aan de relaties tussen het project en de organisatie waar de resultaten na het project tot uiting moeten komen. Communicatie speelt daarbij een cruciale rol. Tijdens de verschillende fases zal er, telkens op andere manieren, contact met de organisatie gezocht moeten worden. In de beginfase op afstand informeren over plannen; later, wanneer het project goed draait, de

betrokkenheid in stand houden en vergroten; en bij beëindiging in bepaalde gevallen taken overdragen. Communicatie is bij dit alles het middel dat de gewenste verhoudingen kan arrangeren. In de vorige paragraaf werd informatie als werkconcept besproken, waarbij de link met communicatie is gelegd. Het verschil tussen de twee concepten kan vooral hierin worden gevonden dat de feiten, waaruit informatie immers bestaat, worden overgebracht via communicatie; het betreft een meer actief begrip. Van een nog groter belang is in het onderscheid dat subjectieve interpretatie hierbij een rol gaat spelen. Bij informatie draait het kortgezegd om droge feiten, bij communicatie om beeldvorming. Gekoppeld aan Van Buuren's (2006) onderverdeling draait het niet alleen om kennis als feiten, maar ook om kennis als beelden. "Personen kunnen door onderlinge interactie en uitwisseling van argumenten komen tot gedeelde beelden, ofwel tot kennisdeling en gezamenlijke kennisontwikkeling. Zij zijn geen neutrale dataverwerkers, maar actieve kennisscheppers" (Van Buuren, 2006:25; Baumard, 1999: 7). Dus, al communicerend komt men tot een bepaalde gezamenlijke beeldvorming en zo wordt kennis ontwikkeld.

Een tweede belevingsaspect dat een grote bijdrage kan leveren aan projectsucces is de samenwerking in een project. Daarbij moet worden gedacht aan de samenwerking in het team zelf, maar ook aan de samenwerking met mensen uit de omgeving van het project. Samenwerking is een positieve uitwerking van de wederzijdse afhankelijkheden in een organisatie. Zonder samenwerking kunnen er geen synergetische voordelen behaald worden. Het management kan samenwerking trachten te bevorderen door een positieve en open sfeer te creëren in een projectgroep. Door ook voldoende aandacht te besteden aan de contacten met de omgeving – aan de verhoudingen met de lijn bijvoorbeeld – is de kans op goede samenwerking groter, en daarmee de kans op het slagen van het project. In het resultaatgerichte karakter van projectmatig werken is het immers van belang dat de neuzen dezelfde kant op staan en goede samenwerking gewaarborgd blijft. Het belang van samenwerking in een project mag dan groot zijn, de invloed die het management kan uitoefenen om het in een organisatie te verbeteren is te alle tijde afhankelijk van de welwillendheid van medewerkers en omgeving. Leidinggevend die dat gegeven erkennen zullen – in termen van groepsdynamiek⁹ – oog hebben voor zowel de taakgerichte aspecten van een groep, als voor de sociaal-emotionele aspecten. Dat betekent dat men er in eerste instantie vanuit gaat dat er resultaatgericht gewerkt wordt, maar daarnaast zal er aandacht zijn voor verschillende karakters - en de kansen en risico's hieromtrent.

2.7 Cultuur en organisatie

In het voorgaande is onder de oppervlakte gebleven dat de cultuur van organisaties waarin zich de projecten zich afspelen van grote invloed kan zijn op de wijze waarop ze worden vormgegeven en uitgevoerd. Voor ik inga op een aantal zaken uit de literatuur over organisatieculturen wil ik kort uiteenzetten welk belang ik toeschrijf aan dit onderwerp voor mijn onderzoek.

Wanneer men spreekt over organisaties, gezien vanuit het institutionele perspectief, wordt nogal eens het woord 'ijzer' gebruikt. Dit om aan te geven dat regels - en andere zaken die in instituties de hoofdrol spelen - dienen als raamwerk waarlangs gewerkt en gehandeld wordt. Wat hierin naar voren komt is de inflexibiliteit ervan. 'Regel is regel', zeg maar. Men zou vanuit dit perspectief kunnen veronderstellen dat de kernwaarden van organisaties in regels vervat zijn, dat het de basis betreft van een organisatie. Vanuit organisatiecultureel perspectief haak ik in op een benadering van Frissen (1989) die stelt dat "organisaties kunnen worden beschouwd als menselijke constructen, bedacht om te

⁹ www.madmas.homestead.com/Groepsdynamica, geraadpleegd op 15 augustus 2007.

komen tot ordening in het complex van sociale verschijnselen”. Kickert zet deze benadering kracht bij door te stellen dat ‘cultuur met andere woorden de determinerende factor is van alle handelingen en structuren’(2005:245). Gerelateerd aan het institutionele perspectief kan worden gesteld dat culturele invalshoek betrekking heeft op de basisassumpties, ideeën en oriëntaties van mensen in organisaties, terwijl regels (institutioneel) daarvan een voortvloeiende zijn. In die zin wil ik mij opstellen achter de zienswijze op het belang van culturele aspecten in organisaties, zoals deze door Smircich als de *root metaphor* is getypeerd (in Kickert, 2005:245). Menselijke handelingen en nog meer, de assumpties die daaraan ten grondslag liggen, hebben betrekking op de onderliggende waarden van organisaties – de collectieve begripsvorming over zingeving kan in een organisatie regelgeving beïnvloeden en zelfs veranderen.

Het is in dit onderzoek niet de bedoeling de culturele benadering in normatieve zin te hanteren – alhoewel er met het oog op het doen van eventuele aanbevelingen wel verwezen kan worden naar organisatieculturele aspecten. Meer neig ik naar een analytisch gebruik van de theoretische elementen uit de literatuur hieromtrent – om empirische bevindingen te analyseren en beter te begrijpen. De culturele aspecten kunnen dienen als versterking, dan wel verzwakking van de verklaringen voor keuzes van het management, de ontstane verhoudingen, of bijvoorbeeld de beleving van de projectteamleden.

Hofstede (2005) omschrijft cultuur als *mental programs* en *software of the mind* (p.3). Hij maakt de vertaalslag van het individuele naar het collectieve (nationale culturen) en vervolgens kan er een koppeling gemaakt worden naar het organisationele perspectief. De ‘programma’s’ in het hoofd worden gevormd tijdens iemands leven en geven daarmee aan welke reacties waarschijnlijk en begrijpelijk zijn, ‘*given one’s past*’ (2005:3). Cultuur omvat de (on)geschreven regels welke gangbaar zijn in het dagelijks leven en de collectieve programs onderscheid de ene groep/cultuur van de andere. Organisaties spelen in dit opzicht een rol, maar Hofstede wijst op het feit dat nationale culturen niet automatisch één op één kunnen worden toegepast op de organisaties van een land. Met behulp van twee dimensies¹⁰ kan alsnog het volgende - voor de cultuur in Nederlandse organisaties - van de onderzoeksresultaten van Hofstede worden afgeleid:

- er wordt net wat meer strategisch - dan politiek gedacht en gehandeld;
- men heeft wat meer vertrouwen in ondergeschikten;
- er is iets minder behoefte aan detaillering in de planning en aan korte termijn feedback;
- de visie ten aanzien van relevantie van informatie is minder beperkt. Door een minder grote hang naar zekerheden, kan de blik naar buiten als wat ruimer worden opgevat.

Deze gegevens moeten worden gerelateerd aan het gemiddelde van de uitkomsten van het onderzoek. Een onderzoek wat overigens internationaal heeft plaatsgevonden en waarbij erg veel landen betrokken zijn geweest.

Bij de koppeling tussen bovenstaande uitkomsten en de projectmatige benadering op werkprocessen, kan worden gesteld dat Nederlandse organisaties in beginsel vrij ontvankelijk lijken te zijn voor deze werkwijze. Doordat er meer vanuit een rationele invalshoek wordt gehandeld is de kans groot dat vooraf gestelde doelen zullen worden behaald. Een resultaatgerichte opstelling is in lijn met projectmatig werken. Meer solidariteit in organisaties biedt mogelijkheden voor de bottom up aanpak in werkprocessen; de persoonlijke kwaliteiten van verschillende werknemers kunnen zodoende beter worden benut. Aan de andere kant kan de relatieve gelijkwaardigheid en de openheid in organisaties

¹⁰ *Power distance* (= de mate waarin minder machtige leden van instituties en organisaties in een bepaald gebied verwachten en accepteren dat de macht ongelijk verdeeld wordt/is (2005:46)) en *Uncertainty avoidance* (= de mate waarin leden van een bepaalde cultuur zich bedreigd voelen door ambigue en onbekende situaties, wat zich uit in stress en in een behoefte aan voorspelbaarheid: een behoefte aan geschreven en ongeschreven regels (2005:167)).

er ook voor zorgen dat het ‘spijkers met koppen slaan’ uitblijft. Goed management is zodoende onontbeerlijk.

2.7.1 Gemeenteculturen

Kraijo (2005) beschrijft met behulp van de OCI-methodiek (Organisatie Cultuur Inventarisatie) een drietal verschillende soorten gemeenteculturen, welke ieder afzonderlijk kunnen worden onderverdeeld in vier uitingen daarvan. Er wordt gesproken over een passieve -, een agressieve – en een constructieve gemeentecultuur. Deze verschillende vormen komen hieronder aan de orde en daarbij zal de link met projectmatig werken worden gelegd. In tabel 4 worden de zaken gesystematiseerd en inzichtelijk gemaakt.

Passieve cultuur

In een gemeentecultuur die als passief wordt getypeerd worden conflicten zoveel mogelijk gemedend. Er heerst een sfeergevoelig klimaat en mensen nemen weinig risico. Dat uit zich onder andere ook in uitstelgedrag. Zodoende is er weinig resultaatgerichtheid en houdt men vast aan bestaande zekerheden. De communicatie is gesloten en medewerkers raken vaak sterk op zichzelf gericht. De gevolgen van een passieve cultuur voor projecten liggen vooral op het vlak van de resultaten. De noodzaak van resultaatgericht werken is bij projecten consequent aanwezig en in de verhouding tussen lijn en project zal conflictmijding er eerder in resulteren dat iedereen op zijn eigen eilandje komt te zitten dan dat er op resultaten gericht gewerkt wordt. Waar mensen gedeeltelijk zijn vrijgesteld voor een project zullen ze zich telkens tussen twee vuren bevinden als het gaat om hun inzet. Vernieuwingen, waarmee projectmatig werken vaak gepaard gaat, delven meestal het onderspit in een passieve cultuur. Door de hang naar zekerheid zal het integrale karakter van projecten maar moeilijk tot bloei kunnen komen en daarbij zal de balans qua tijd en geld - tussen de lijn en het project - hoofdzakelijk naar de kant van de lijn uitvallen.

Agressieve cultuur

In een agressieve cultuur is er sprake van harde competitie en veel conflicten. Door het werk van anderen te bekritisieren en daarbij op details te letten ontstaan onnodig vaak misverstanden en ruzies. Daarmee worden de werkelijke doelen uit het oog verloren en door disproportionele hang naar reputatieverbetering en prestige is de juiste balans voor resultaatgericht werken zoek. Juist omdat er zo op details gelet wordt is de besluitvorming vaak voorzichtig en ontstaan er ondoordringelijke en overdreven dikke projectdocumenten. Agressieve culturen komen tot uiting in een oppositionele cultuur, een machtscultuur, een competitieve cultuur of perfectionistische cultuur (Kraijo, 2005:94). Voor het projectmanagement zal er een continue strijd ontstaan om de mensen uit de lijn voor het project te behouden; de lijnmanagers hebben immers vaak de feitelijke macht over de medewerkers en zullen deze binnen een dergelijke cultuur regelmatig inzetten voor het eigenbelang. Het vernieuwende karakter van veel projecten zal daarentegen projectmanagers weer een voorsprong geven. Veel strebers zullen hun uiterste best doen om aan in-het-oog-springende projecten een bijdrage te mogen leveren. Maar een te grote nadruk op competitie, perfectionisme of macht binnen een projectteam zal de samenwerking niet ten goede komen. Wederom is de resultaatgerichtheid in het geding.

Constructieve cultuur

Zaken als samenwerking, open communicatie, veel autonomie en persoonlijke ontwikkeling geven ideale omstandigheden voor een organisatie en haar projecten. Het is logisch dat goede samenwerking onmisbaar is voor het slagen van een project. De verstandhouding tussen de verschillende teamleden is daarbij aan de orde, maar ook het gevoel van de gehele gemeentelijke organisatie ten opzichte van een project speelt een rol. Wanneer spanningen ontstaan doordat medewerkers van het project, in de ogen van collega's uit de lijn, te veel tijd besteden aan het project is de kans aanwezig dat

tegenwerking ontstaat. Dat kan bewust zijn, maar ook onbewust. Openheid in de communicatie is niet voor niets van groot belang; strijdigheid tussen de verschillende soorten werkzaamheden dient te worden opgemerkt en - te worden besproken. De kans op irritatie is kleiner wanneer de veiligheid bestaat om over van alles te kunnen blijven praten. En als er dan conflicten ontstaan is het in een constructieve cultuur de insteek dat bespreekbaarheid van die zaken de mogelijkheid biedt tot lering trekken.

De zienswijze op mensen en relaties is er in de constructieve gemeentecultuur één waarbij veel waarde wordt gehecht aan persoonlijke kwaliteiten. Met de erkenning van ieders talent wordt ruimte gegeven aan creativiteit en zelfontplooiing opdat de kansen op projectsucces worden vergroot. Wederom dient de openheid in communicatie zich aan; men dient oog te hebben voor de persoonlijke kwaliteiten, maar juist wanneer mensen meer van zichzelf naar buiten brengen, komen ook de verschillen naar boven. Dan is het goed om te blijven praten. Projectresultaat en persoonlijke groei zijn dan doeleinden waarnaar gestreefd moet worden. Met resultaatgerichtheid als kenmerk zal men binnen een organisatie met een constructieve cultuur genoeg oog hebben voor de belangen van de organisatie in zijn totaliteit. Door de openheid in de communicatie zal men tussen de lijn en het project zoeken naar oplossingen wanneer er problemen dreigen te ontstaan.

Soort gemeentecultuur en de uitingsvormen	Kenmerken	Gevolgen voor projecten
1. Passief	Conflictmijding en uitstelgedrag	Lijn levert onvoldoende input
cultuur van goedkeuring	Oppervlakkig vanwege risico - en conflictmijding → ineffectief.	Beperkt committent van medewerkers
conventionele cultuur	Beperkte doelmatigheid vanwege gebrek aan ruimte voor vernieuwing.	Projecten worden niet serieus genomen
afhankelijke cultuur	Sterk hang naar centraal gezag beperkt spontaniteit en persoonlijke initiatieven.	Weinig onderlinge samenwerking
vermijdende cultuur	In een schuldcultuur is men geneigd geen verplichtingen ten aanzien van resultaten aan te gaan	Beperkte resultaatgerichtheid
2. Agressief	Harde competitie en conflict	Verhoudingen zijn kil en soms afstandelijk; eigenbelang.
oppositieele cultuur	Kritiek als uitgangspunt leidt tot confrontaties en ineffectieve maatregelen.	Telkens wijzigende projectdoel(eind)en
machtscultuur	Een autoritaire omgeving zorgt ervoor dat de inbreng van medewerkers tot een minimum wordt beperkt.	Weinig groepsdynamiek en vernieuwingsdrang
competitieve cultuur	Te veel competitie kan uitmonden in tegenwerking in plaats van samenwerking.	Botsingen tussen lijn en project en - binnen het project
perfectionistische cultuur	Perfectionisme kan na een zeker niveau leiden tot verlies van zicht op doelen en kan stress in de hand werken.	Irrelevant projectsucces en uitval van medewerkers
3. Constructief	Resultaatgerichtheid en samenwerking	Duidelijke afspraken lijn-project, worden

		nagekomen.
op prestatie en motivatie gebaseerde cultuur	Met een gezonde instelling ten aanzien van het bereiken van resultaten wordt beloond en waar nodig - gemotiveerd.	Algemene erkenning voor projecten en de te bereiken doelen
zelf actualiserende cultuur	Door oog te hebben voor individuele groei - door kwaliteit te stellen boven kwantiteit - ontstaat een innovatieve cultuur.	Bijeenbrengen van verschillende expertises leidt tot voordeel
mensgerichte, stimulerende cultuur	Open communicatie zorgt voor een participatieve houding van medewerkers.	Samenwerking is mogelijk op ieder projectonderdeel
relatiegerichte cultuur	Aandacht voor het opbouwen van relaties kan zorgen voor meer loyaliteit.	Sterk committent van medewerkers leidt tot goede resultaten

Tabel 4: Verschillende gemeenteculturen in kaart gebracht met de gevolgen voor projecten (naar Kraaij, 2005: pp. 92-96).

De OCI methodiek is ontwikkeld door Human Synergetics¹¹ (HS), een internationaal instituut dat ondersteuning kan bieden bij bedrijfsvoering e.d. De methodiek wordt samen met de OEI-methodiek (Organisatie Effectiviteit Inventarisatie) gebruikt om vast te stellen wat de huidige stand van zaken is in een organisatie, op het gebied van cultuur, efficiency en effectiviteit. Vervolgens wordt uitgekristalliseerd wat de mogelijkheden zijn in de zin van progressie en tevens worden handvatten geboden om die idealen te bereiken. Voor het bepalen van de stand van de cultuur in een organisatie, gebruikt het instituut vragenlijsten die door medewerkers vanuit alle lagen van de organisatie dienen te worden ingevuld. Het voert te ver om daar gedetailleerd op in te gaan, maar een aantal aspecten zullen naar voren worden gebracht die kunnen helpen bij het (deel)onderzoek naar de organisatiecultuur van de gemeente Capelle aan den IJssel.

De vragen die door HS worden voorgelegd zijn hoofdzakelijk gericht op de gedachten van medewerkers over wat er van hen verwacht wordt in en door de organisatie. Gedachten over verwachtingen slaan in dit verband terug op de collectieve mindset waar Hofstede (2005) over schrijft. Door concrete vragen over verwachtingen met betrekking tot onderlinge concurrentie kan een indicatie worden gegeven inzake de interne competitie in een organisatie. Verwachtingen ten aanzien van behulpzaamheid duidt dan meer op een constructieve cultuur en gedachten over geslotenheid in de organisatie kan in de richting van passiviteit wijzen. De validiteit van de uitkomsten van dit soort onderzoeken is moeilijk vast te stellen, maar wanneer er organisatiebreed wordt ingestoken, en het aantal respondenten representatief blijkt, mag worden aangenomen dat voorzichtige uitspraken gedaan kunnen worden.

Tevens wordt in de vragenlijsten nadrukkelijk aandacht besteedt aan de tevredenheid van werknemers in de organisatie. Ook dat zou een indicator zijn voor bepalingen ten aanzien van de cultuur in een organisatie. In die zin kan worden verondersteld dat medewerkerstevredenheidsonderzoeken mooie hulpmiddelen zijn. Wat in de onderzoeks aanpak van HS naar voren komt is dat - voor het bepalen van culturele eigenschappen van organisaties - de individuele gedachtegang van medewerkers over de organisatie - cruciaal is.

¹¹ www.humansynergetics.com.

2.7.2 Attitude en tevredenheid

Het zijn de mensen die in een organisatie werken die bepalen hoe deze eruit ziet. Zoals het in een opvatting van Hofstede (2005:3) naar voren komt; door een collectieve mindset, (dus opgebouwd uit een (groot) aantal individuen) ontstaat een cultuur van een organisatie en ook hierdoor wordt deze voortgezet of veranderd. De houding van iedere individuele werknemer is zodoende van invloed op de cultuur en daarbij dient te worden aangetekend dat mensen die naar hun functie meer invloed hebben, automatisch de cultuur van een organisatie meer (kunnen) beïnvloeden. Van het concept houding (of: attitude) is door Van Aken (1996) uitgebreid gebruik gemaakt in zijn onderzoek naar het succes van projecten. Hij definieert attitude als “een prédispositie voor gedrag, als de achtergrondhouding van waaruit mensen betekenis verlenen aan de werkelijkheid” (1996:137). Tevredenheid neemt hier een belangrijke plaats in. Bij een hoge mate van tevredenheid is de houding van een werknemer hoogstwaarschijnlijk positiever, dan wanneer dat er niet is. Naar aanleiding van de HS-vragenlijsten in de vorige paragraaf is reeds aangestipt dat tevredenheid als indicator kan worden gehanteerd voor het doen van uitspraken over een organisatiecultuur. Tevredenheid hoeft dan niet altijd iets te zeggen over de houding van individuele werknemers - een luie ambtenaar kan immers ook tevreden zijn – de door de werknemers gedeelde opvatting inzake tevredenheid zegt iets over de cultuur in een organisatie. Extreem gesteld: als de uitkomst van een tevredenheidsonderzoek aangeeft dat men in een organisatie zwaar ontevreden is - met de waardering van bijvoorbeeld een 2 op een schaal van 10 - mag worden aangenomen dat de cultuur in de organisatie niet positief is. Andersom zal bij een hoge waardering – bijvoorbeeld een 8,5 – die cultuur juist veel goede kanten hebben. Hier geldt natuurlijk dat de meting representatief moet zijn voor de populatie – liefst een meerderheid qua responsiviteit.

Bij projecten is, zoals in paragraaf 2.8 naar voren zal komen, de verhouding tussen de lijn en het project een belangrijke zaak. De kwetsbaarheid van die relaties zit in het dubbele karakter van de uitwerking van de projectmatige werkwijze. Aan de ene kant wordt er om afstand (zelfstandigheid, eigen identiteit, etc.) gevraagd, aan de andere kant is men afhankelijk van de staande organisatie, en moeten bepaalde aspecten van het project uiteindelijk weer terug in die organisatie komen. Dat vraagt om wederzijds begrip. In een cultuur waar men op eilandjes leeft en weinig betrokkenheid heeft bij andere afdelingen zal deze manier van werken weinig kans van slagen hebben. Niettemin kan er voorafgaand aan het project worden bedacht dat zulk soort culturele aspecten vanuit het project een bepaalde benadering vereisen – er kan rekening mee worden gehouden. Op bepaalde gebieden meer inzet plegen op betrokkenheid van collega's bijvoorbeeld. Maar ook in organisaties waar de cultuur meer ruimte biedt aan het open karakter van projectmatig werken is van belang dat die openheid ook gewaarborgd blijft. Dat kan onder andere door het inbouwen van voldoende overlegmomenten. De kans is groot dat in zo'n organisatie minder hard gewerkt hoeft te worden aan het vertrouwen van de rest van de organisatie, maar het kan geen kwaad regelmatig een inkijkje te geven.

2.8 Verhoudingen tussen de lijn - en de projectorganisatie

Met verhoudingen tussen de lijnorganisatie en de projectorganisatie worden de banden tussen de twee organisaties bedoeld. Die kunnen betrekking hebben - puur op de verdeling tussen project – en reguliere werkzaamheden van projectmedewerkers, maar bijvoorbeeld ook op de relaties tussen betrokken lijnmanagers en het projectmanagement. Een handzaam onderscheid hierbij is dat tussen de verhoudingen op het institutionele – en op het relationele vlak. Bij institutionele verhoudingen moet worden gedacht aan situaties waarbij vanuit een beleidsmatig uitgangspunt over zaken wordt

gesproken. Of waarbij het gaat om de fte's¹², kostenplaatjes of de plaats in de organisatie waar de uiteindelijke implementatie van het project zal gaan plaatsvinden. Relationeel gezien zijn verhoudingen terug te vinden tussen mensen in zakelijk opzicht, maar ook op het informele vlak. Op al dit soort terreinen kunnen zich spanningen voordoen omdat zich in de twee typen organisaties verschillen kunnen voordoen in de manier waarop wordt gewerkt, gedacht of gehandeld. Daarnaast is de projectorganisatie meestal afhankelijk van de lijnorganisatie en die afhankelijkheid kan een complicatie zijn voor een goede zakelijke verstandhouding tussen de betrokkenen. Omdat de projectorganisatie deel uitmaakt van een totale organisatie is het dus van groot belang de verhoudingen tussen de twee – in het oog te houden. Als verschillen onoverbrugbaar lijken te worden en de dialoog tussen de twee organisaties niet meer mogelijk is, komen projectresultaten immers op het spel te staan. Bij het vinden van de balans tussen het bewandelen van een nieuwe weg en het verkrijgen van draagvlak daarvoor, spelen de relaties (de verhoudingen) met de staande organisatie een belangwekkende rol.

Hieronder zal worden ingegaan op de beantwoording van de eerste deelvraag:

→ *Welke theorieën bestaan er zoal over de verhoudingen tussen de lijnorganisatie en de projectorganisatie tijdens projecten?*

Bij zijn opsomming van veelvoorkomende problemen in projectmatig werken geeft Van Aken (1996) spanning tussen het project en de staande organisatie als een van de voorbeelden voor knelpunten in een organisatie. Dat spreekt voor zich, want projecten gaan doorgaans gepaard met veranderingen en afwijkende werkwijzen. Johansson (e.a., 2007) omschrijft het belang van de verhoudingen tussen de lijn en het project als volgt: “This relationship influences the project’s performance, restricts action, evaluates the outcome, and, last but not least, the project depends on resources from the permanent organization. In other words, the project members will act depending on how they perceive the project and its relationship to the permanent organization” (2007:458). Projecten zorgen geregeld voor moeilijkheden in de verhoudingen in een organisatie, juist vanwege het feit dat projecten vaak in sterke mate afhankelijk zijn van de staande organisatie. Er wordt een beroep gedaan op de staande organisatie en wanneer het allemaal niet van harte gaat, kunnen de verhoudingen nog wel eens op scherp worden gezet.

In zijn studie naar ontwikkelingsprojecten - gericht op innovatie en creativiteit - hanteert Johansson een model dat uitgaat van activiteiten die dienen te worden losgekoppeld (detachment) van de staande organisatie, om vervolgens in een project tot ontwikkeling en ontplooiing te worden gebracht. Nadat het project is afgerond worden de resultaten vanuit het project geïmplementeerd in de staande organisatie, in een proces van her-verbinding (re-attachement). Benadrukt wordt dat tijdens de projectperiode, waar er sprake zou zijn van loskoppeling, nog altijd een verbinding is met de staande organisatie en dat het in feite een continu proces is van afscheiden en integreren. Zoals bij iedere relatie werkt het tussen een projectorganisatie en een lijnorganisatie in twee richtingen. Men beïnvloedt elkaar en door die wederzijdse beïnvloeding worden de grenzen van het project voortdurend bepaald, dat wil zeggen: voortgezet of verlegd.

In het artikel van Johansson (e.a., 2007) draait het uiteindelijk om twee zaken die naderen aan de beantwoording van de eerste deelvraag. In de volgende paragraaf zal daar verder op worden ingegaan. Eerst dient nog te worden opgemerkt dat ‘theorieën’, zoals het in de eerste deelvraag wordt genoemd, veel breder kan zijn dan enkel literatuur van Johansson en bijvoorbeeld Meredith & Mantel. Feit is alleen wel dat in de ‘hausse aan projectmanagementliteratuur’ (Teisman, 2001) betrekkelijk weinig

¹² Fte: *full-time-equivalent*. Het is een rekeneenheid waarmee de omvang van een functie of de personeelssterkte kan worden uitgedrukt. Eén fte is een volledige werkweek (www.wikipedia.nl, geraadpleegd op 31 januari 2008).

concreet geschreven is over de verhouding tussen lijn en project. Johansson geeft aan dat in voorgaand onderzoek niet eerder de interactie tussen de lijn en het project benadrukt is. Wel is er geschreven over de invloed van de omgeving van een project, als zijnde een netwerk (Hellgren e.a., 1995), of; onderdeel uitmakend van een multiprojectorganisatie (Eskerod, 1996, Engwall e.a., 2000). Ook is de verhouding genoemd (Löwendahl, 1995, Blomquist, 1998), maar over het algemeen blijft de zaak onderbelicht en wordt er enkel gesproken in termen van conflictbestrijding. Empirisch onderbouwde aanbevelingen over hoe voldoende rekening te houden met de te ontstane relaties bij projecten, in planmatig -, organisatiestructureel - en bijvoorbeeld cultureel opzicht zijn vooralsnog achterwege gebleven.

2.8.1 Degree of detachment

Johansson benadrukt het belang van de grootte van afstand – van de scheiding tussen de lijn en het project - en daarnaast gaat hij in op de vraag welke invloed de verhoudingen tussen de lijn en het project hebben op de condities voor implementatie. De grootte van afstand (degree of detachment) tussen de lijn en het project komt tot uiting in de mate waarin een project een eigen identiteit, hiërarchie en rationaliteit (naar een model van Brunsson, e.a., 2000) heeft. Volgens Brunsson (e.a. 2000) bestaat er een aanzienlijke mate van consensus onder organisatiwetenschappers over belangrijke aspecten van organisaties, te weten over identiteit, hiërarchie en rationaliteit. Johansson vervolgt: “These attributes are so deeply rooted that they may almost be seen as archetypes of our understanding of organizations” (2007:459). De logische redenering in de detachmenttheorie is dat een project gezien moet worden als een aparte organisatie; een organisatie vanuit het moederconcern, of: “the parent organization”. Naarmate de projectorganisatie meer lijkt te beschikken over de drie genoemde aspecten, kan meer gesproken worden over een eigen organisatie en is de afstand met de permanente organisatie groter: er is sprake van meer ‘degree of detachment’.

De identiteit van een organisatie of organisatieonderdeel heeft betrekking op de mate waarin zij in staat is zichzelf te profileren. Het benadrukt de zelfstandigheid en markeert haar grenzen. Hiërarchie moet worden opgevat als de mate van formele autonomie. Bij rationaliteit, tenslotte, moet worden gedacht aan de mate waarin managers doeleinden voor ogen houden. Het heeft te maken met de slagvaardigheid van de organisatie (Johansson e.a., 2007:459). De grootte van de afstand tussen de lijn en de projectorganisatie heeft dus betrekking op de specifieke eigenschappen van een projectorganisatie, met de bevoegdheid van het management om invloed uit te oefenen en de wijze waarop projectdoeleinden worden meegenomen in de beslissingen. Hoe sterker de aanwezigheid van deze aspecten in een project, hoe groter de afstand. Wanneer we de drie organisatievormen van Meredith & Mantel (paragraaf 2.6) er bij betrekken kan bij een kleine afstand worden gedacht aan de projectorganisatie, ondergebracht bij een functionele afdeling. Bij een grote scheiding neigt men meer naar de pure projectorganisatievorm.

Interessant om te zien in de studie van Johansson is dat de zaken, waar in de projectmanagementliteratuur vaak uitgebreid op wordt gewezen, vaak niet de gewenste oogst opbrengen. Zo zijn de resultaten van een project dat goed is afgebakend en heldere formuleringen kent qua identiteit, taak, verantwoordelijkheden en tijd - meestal moeilijk te implementeren in de staande organisatie. De uitkomsten van deze projecten kennen vaak een hoge mate van innovativiteit, maar voor de voortzetting van de uitkomsten moeten vaak weer nieuwe projecten in het leven worden geroepen. En vice versa: projecten die sterk verweven zijn met de staande organisatie zijn over het algemeen gemakkelijker te implementeren in de organisatie.

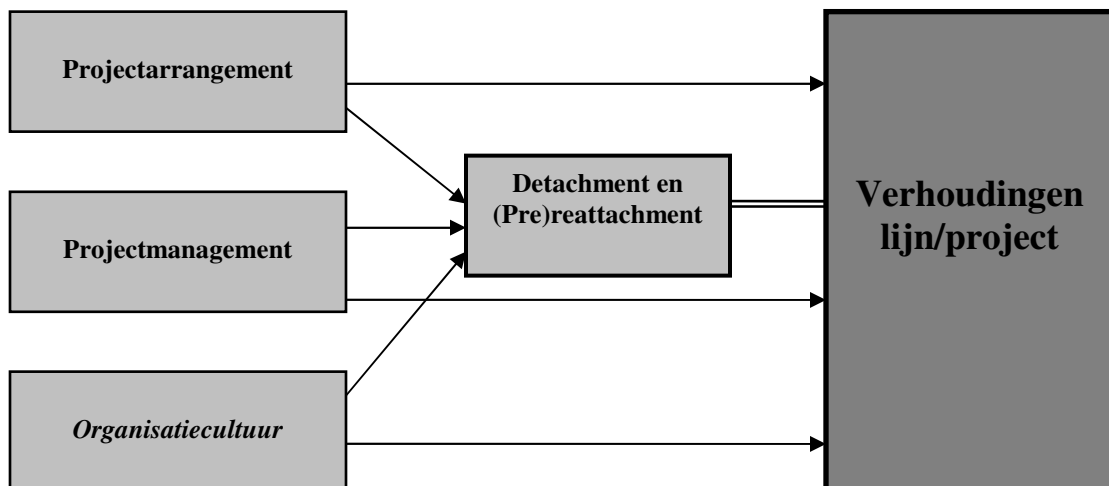
Zo bezien lijkt het beeld over projectmanagement te worden bepaald door tegenstrijdigheden. Johansson legt de vinger op de zere plek: de decennia oude aanbevelingen vanuit de projectmanagementliteratuur verdienen een noodzakelijke aanvulling en/of toelichting. In de eerste plaats zijn de reguliere projectmanagement aanbevelingen vaak niet gericht op het structureel maken

van de ontwikkelde zaken; de implementatiefase lijkt daarmee onderbelicht te zijn gebleven. In de tweede plaats, en ter bevestiging van het eerste punt, blokkeren de aanbevelingen integratie en implementatie vanwege het feit dat projecten het best als afgezonderd van de staande organisatie dienen te worden ingezet. Ten derde; innovatie en implementatie zijn moeilijk binnen een het hetzelfde project te realiseren. Het is aan te bevelen om de eerste stap meer afzijdig van de organisatie te nemen en bij de implementatiefase voor een andere projectstructuur te kiezen; een die meer verwevenheid kent met de staande organisatie (Johansson e.a., 2007:464).

De kritiek van Johansson op projectmanagement lijkt vooral gebaseerd op de uitkomsten van zijn eigen ervaringen. Daarbij dient te worden benadrukt dat de studie zich hoofdzakelijk richtte op projecten waarbij de doelstelling innovatie en creativiteit was. Met de projecten moesten nieuwe werkmethoden worden bedacht, ontwikkeld. De wijze waarop Johansson de ‘normale’ projectmanagement aanbevelingen te lijf gaat is sterk verbonden met het soort projectonderwerp. Voor een goede ontwikkeling van nieuwe ideeën en de juiste bevordering van creativiteit zijn immers andere condities nodig dan voor de uitvoering van bepaalde taken waarvan de blauwdruk reeds klaarligt. Bij het laatste kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan een beperkte verbondenheid met de lijn, zoals in een matrixorganisatie (zie paragraaf 2.6). Voor de ontwikkeling van nieuwe werkmethoden is een tijdelijke scherpe afscheiding van de normale structuur meer voor de hand liggend.

2.9 Analyseschema en stappenplan

Vanuit de verschillende theoretische invalshoeken kan een analyseschema worden opgebouwd. Dit schema geeft weer welke denkstappen tijdens het onderzoek worden gezet. Daarin spelen de verhoudingen tussen de lijn en het project een centrale rol en de verschillende concepten worden beschreven met dit thema als uitgangspunt. Het detachmentsvraagstuk biedt een aanvullend perspectief voor grip op het concept ‘verhoudingen..’.



Schema 1: Analyseschema voor het onderzoek

Zoals gezegd is het kernconcept van het onderzoek de verhoudingen tussen de lijnorganisatie en de projectorganisatie. Door middel van de beschrijving van de empirie aangaande het project, wordt naar

een concrete duiding van deze verhoudingen gezocht. Daarmee wordt de onderzoeksvraag beantwoord: *Hoe waren de verhoudingen tussen de lijnorganisatie en de projectorganisatie tijdens het project ter implementatie van de Wmo in Capelle aan den IJssel?*

De perspectieven projectarrangement, projectmanagement en organisatiecultuur zijn herkend en gekozen als manifeste - beïnvloedende factoren ten aanzien van de verhoudingen. Deze zullen dienst doen als aangrijpingspunten voor de beschrijving van het project. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het arrangement en het management – en de cultuur. In het projectarrangement en het projectmanagement valt meer concreet te sturen dan in de cultuur van de organisatie. Dit laatste moet dan ook meer worden opgevat als een contextuele factor van invloed.

De beschrijving van de drie factoren hangt samen met de volgende deelvragen:

2. *Hoe is het project ter implementatie van de Wmo in Capelle aan den IJssel vormgegeven?* (arrangement)
3. *Hoe is dit project uitgevoerd?* (arrangement & management)
4. *Hoe is dit project aangestuurd door het projectmanagement?* (management)
5. *Hoe is de organisatiecultuur van de gemeente Capelle aan den IJssel?* (cultuur)

In de beschrijvende hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 zullen deze deelvragen worden beantwoord. Daarmee wordt een voorschot gegeven op de analyse in hoofdstuk 8. De wijze waarop de gegevens worden gepresenteerd biedt aanknopingspunten voor de beantwoording van de 6^e deelvraag:

6. *Hoe kunnen de verhoudingen tussen de lijn – en de projectorganisatie worden omschreven?*

Zoals gezegd is aanvullend het vraagstuk rondom de detachment en (pre-)reattachement opgevoerd. Bij bepaling van de sterkte van de organisatie van het project (met behulp van de concepten identiteit, hiërarchie en rationaliteit) wordt gedoeld op de mate van afstand met de lijnorganisatie. Hiermee wordt de impact van de drie factoren van invloed - op de projectdynamiek - weergegeven. Gegevens over de afstand tussen de twee organisaties bieden houvast voor het doen van uitspraken over de onderlinge banden. Daarmee worden de verhoudingen tussen de projectorganisatie en de lijnorganisatie meer in perspectief geplaatst.

In de analyse in hoofdstuk 8 wordt teruggegrepen op de factoren van invloed. De reflectie biedt een basis voor conclusie en aanbeveling en de subdeelvragen onder 6 worden hier beantwoord:

- a. *Hoe is hier via het projectarrangement op ingespeeld?*
- b. *Hoe is het projectmanagement met de verhoudingen omgegaan?*
- c. *In hoeverre vormt de organisatiecultuur een factor van invloed op de bedoelde verhoudingen?*

In hoofdstuk 9 worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Daarmee wordt de evaluatie afgerond.

3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal uiteen worden gezet welke werkwijze van het onderzoek wordt gehanteerd. In de tweede paragraaf wordt aandacht besteed aan de methodologie van het onderzoek. In de derde paragraaf wordt een aantal concepten uit de theorie verder uitgewerkt om ingezet te kunnen worden bij de analyse van het onderzoek. En in de laatste paragraaf zal kort iets worden gezegd over de dataverzamelmethode.

3.2 Methodologie

Het onderzoek heeft een sterk kwalitatieve insteek. Er wordt één casus behandeld; het project ter voorbereiding op de implementatie van de Wmo in Capelle aan den IJssel. Het karakter van het onderzoek vraagt zodoende ook om een kwalitatieve benadering van data. Er had natuurlijk gekozen kunnen worden voor een aanpak waarbij een groot aantal enquêtevragen zou worden voorgelegd aan de verschillende betrokkenen van het project. De resultaten van de enquêtes zouden een (schijnbaar) objectief resultaat aangeven ter beoordeling van dit specifieke project. Daar is niet voor gekozen. Mijn persoonlijke drang naar het willen begrijpen van de menselijke geest en de werking hiervan in organisatieverbanden heeft de keuze voor onderzoeksmethoden vergemakkelijkt. Wat anderen misschien zouden zien als een sprong in het diepe - van verschillende meningen en opvattingen - geeft mij de stimulans om zaken te willen vatten. Van Buuren (2002) gebruikt termen als 'hermeneutische, interpretatieve onderzoeksmethoden' om daarmee de 'sociale werkelijkheid te construeren' (p.18). Dat laatste is het doel dat in dit onderzoek voor ogen wordt gehouden. De manier waarop dat tot stand komt ligt duidelijk in de lijn van de kwalitatieve methoden, en data zal daarmee veelzijdig en soms voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Niettemin wordt getracht de objectieve werkelijkheid - met een focus op de onderzoeksvraag - zo dicht mogelijk te benaderen. Zo gezegd zou ik liever de term reconstrueren willen gebruiken omdat er in bovenstaand verband naar voren komt dat er een bepaalde (nieuwe) werkelijkheid moet worden opgebouwd (geconstrueerd). Ik ga eerder uit van het feit dat die er reeds was, en dat er met behulp van interviews en documentenanalyse een poging wordt gedaan om die opnieuw te doen laten afspeelen (reconstrueren).

3.3 Operationalisering

Vanuit de theoretische perspectieven in hoofdstuk twee is een aantal concepten geselecteerd. Deze concepten zullen uiteindelijk dienen als leidraad voor het verkrijgen van een helder beeld van het project. In de empirische beschrijvingen (hoofdstukken 4, 5, 6 en 7) zullen de verhoudingen tussen de lijnorganisatie en de projectorganisatie zich systematisch uitkristalliseren en dit is de doelstelling binnen het onderzoek. De keuze voor de concepten is niet geheel willekeurig, maar het spreekt voor zich dat er bij sturingswijzen bijvoorbeeld, ook andere begrippen hadden kunnen worden aangedragen. De wijze echter, waarop de gekozen concepten in deze paragraaf verder worden uitgewerkt, zal blijken geven van de waarde ervan voor het achterhalen van het karakter van de verhoudingen in het project. In de onderstaande alinea's komen de verschillende concepten aan de orde zodat de theoretische input uiteindelijk praktisch ingezet kan worden.

Verhoudingen tussen lijn en project

Het kernobject van onderzoek is de verhouding tussen de lijn het het project. De vraag waarom dit onderzoek draait is hoe deze zich hebben ontwikkeld tijdens het project. Daarbij gaat het concreet over de verbindingen tussen de twee organisaties; de 'lijntjes' tussen lijn en project - en de typering ervan. De duiding van de verhoudingen wordt gedaan met behulp van de beschrijving van het project. De factoren projectarrangement, projectmanagement en organisatiecultuur vormen het kader voor die beschrijving. Alvorens in te gaan op de kaderstellende concepten, verdient de term 'verhoudingen' enige verduidelijking inzake de interpretatie ervan. De term is immers op verschillende manieren op te vatten.

In het onderzoek gaat het om zowel de institutionele -, als om de relationele opvatting van verhoudingen. Wanneer verhoudingen betrekking hebben op regels, beleid en de structuur, qua inrichting van de organisaties zal worden gesproken over institutionele verhoudingen. Bij onderlinge menselijke verbanden, zowel op het formele - als op het informele vlak, spreken we over verhoudingen in de relationele opvatting. Organisatiestructurele (institutionele) aspecten zullen vooral naar voren komen in besprekingen over het projectarrangement en de beheersingsvariant van sturen; de relationele aspecten spelen meer een rol in bespreking van zaken als de organisatiecultuur en het sturen op beleving. Tijdens het onderzoek zal niet strikt volgens deze onderverdeling worden gewerkt. In de bespreking over ingrepen op het gebied van de organisatiestructuur bijvoorbeeld, kunnen ook relationele aspecten naar voren komen. De opvoering van het onderscheid dient vooral als een verduidelijking van het concept.

Projectarrangement

Voor vaststelling van zaken omtrent het projectarrangement van het Wmo-project in Capelle aan den IJssel zal worden teruggegrepen naar de drie organisatievormen die Meredith & Mantel beschrijven. Voor die vormen worden een aantal indicatoren gegeven. De vorm waarbij een project wordt ondergebracht bij een of meerdere afdelingen is te herkennen aan een duidelijke verantwoordelijkheid voor het hoofd van een van die afdelingen voor het project. Daarnaast kan een relatief groot aantal medewerkers van de betreffende afdeling in een project duiden op deze projectvorm. De pure projectvorm is te herkennen aan de volledige verantwoordelijkheid voor het project - van het projectmanagement. De onafhankelijkheid is daarmee verzekerd. Tevens speelt een rol dat het project een afgezonderde plek krijgt in de organisatie; dat wil vaak ook zeggen dat de projectwerkzaamheden weinig van doen hebben met de reguliere werkzaamheden van de organisatie. De pure projecten zijn qua onderwerp vaak vernieuwend, terwijl er bij de eerste vorm vaak onderwerpen aan de orde zijn die reeds eerder de revue hebben gepasseerd. De matrixvorm tenslotte, bevindt zich vaak in grotere organisaties waarbij meerdere projecten naast elkaar lopen. De projecten worden ieder afzonderlijk bemand door mensen van verschillende afdelingen. Al naar gelang de afspraken die zijn gemaakt, hebben de lijn - en de projectmanager bepaalde bevoegdheden ten aanzien van personeel. Vaak is deze werkwijze haast structureel geworden voor een organisatie.

Omdat modellen dienen als vereenvoudiging van de werkelijkheid valt te verwachten dat het project in Capelle aan den IJssel niet te vangen is onder één van de drie specifieke organisatievormen. Juist daarom is van belang dat de aspecten die aan de verschillende vormen verbonden zijn een bepaalde mate van kadering bieden, teneinde het project in organisatiestructurele zin te kunnen duiden.

Projectmanagement

In het theoretisch kader is ten aanzien van projectmanagement het onderscheid tussen sturen op beheersing en sturen op beleving opgevoerd. De beheersingsvariant wordt onder andere gekenmerkt door termen als planning en informatie. Sturen op beleving wordt meer zichtbaar doordat bijvoorbeeld communicatie en samenwerking een nadrukkelijke plaats krijgen in de wijze waarop het management leiding geeft. Met intensief onderzoek naar de plaats van de vier termen in de managementstijl van het

projectmanagement in Capelle aan den IJssel kunnen uitspraken gedaan worden aangaande de twee sturingsvormen. Dus met de beschrijving van de concepten planning, informatie, communicatie en samenwerking wordt een beeld verkregen van de wijze waarop het projectmanagement haar rol heeft vervuld – en het kader waarlangs de typering hieromtrent gedaan wordt, is dat van het onderscheid tussen beheersing en beleving.

Planning

De planning in een project is bij uitstek een aspect dat wordt geschaard onder de noemer sturen op beheersing. Met behulp van schema's, roosters, kaders, e.d. wordt vastgelegd op welke momenten - wat - af moet zijn. De vastgestelde invoeringsdatum van de Wmo - op 1 januari 2007 - speelt hier natuurlijk een grote rol. Tijdens de interviews zal worden gevraagd naar hoe het planningaspect voor de verschillende deadlines is gehanteerd. Is daarbij gebruik gemaakt van vaste schema's voor het hele project, of is er meer stapsgewijs gepland? En wat voor soort documenten zijn daarbij gebruikt? Met het oog op de verhouding tussen de lijn en het project moet tevens worden gevraagd in welke mate rekening is gehouden met die verhouding bij het maken van de plannings. Wanneer in de plannings te weinig aandacht is geweest voor de reguliere werkzaamheden van deelnemers aan het project zou dat spanningen kunnen opleveren. En anderzijds; als de plannings zijn gemaakt in goed overleg met de functionele afdelingen is de kans op spanningen kleiner.

Hieruit voort vloeien de twee dichotomieën die gehanteerd zullen worden in het onderzoek naar planning; het onderscheid tussen een strakke en een losse planning en de mate waarin wel of geen rekening is gehouden met de reguliere werkzaamheden. Het eerste onderscheid kan worden bepaald aan de hand van het aantal deadlines en de mate waarin is vastgehouden aan vooropgezette schema's, of juist meer ad hoc is gepland. Het tweede onderscheid kan worden gemeten door de spanning tussen project – en reguliere werkzaamheden te onderzoeken. Bij veel spanning zal dat een indicatie geven voor weinig rekening houden met –, en bij weinig spanning duidt dat op plannings waarbij meer rekening is gehouden met de reguliere werkzaamheden. In de interviews zal naar voren komen in hoeverre die spanning er daadwerkelijk is geweest en tevens of de planning daarvan als oorzaak kan worden aangemerkt.

Bij de indeling van de verschillende fases van een project kan aan de orde komen in hoeverre de betrokkenheid van de organisatie wel – of juist niet gewenst is. Bij benadering van de verschillende stappen die moeten worden genomen, kan goed overzicht worden verkregen ten aanzien van het nemen van afstand (detachment), dan wel het verkleinen van de afstand (reattachment) tussen project en staande organisatie. De uitwerking van de keuzes die hier worden gemaakt zijn van grote invloed op het verloop van het project en zeker ook op de verhoudingen tussen het project en de lijnorganisatie. Uit werkschema's, plandocumenten en ook de interviews zal blijken in welke mate er in Capelle aan den IJssel is nagedacht over deze principes.

Informatie

Krajo gebruikt in het onderscheid tussen 'beheersing' en 'beleving' informatie als herkenbaar aspect van de beheersingsvorm. Door middel van het onder de aandacht brengen van bepaalde feiten en inzichten wordt getracht de processen inzake het project beheersbaar te houden. 'Als men het één weet, doet men het ander', zo is dan de gedachte. Los gezien van andere sturingswijzen is dat een tamelijk droge sturingsbenadering. Het kan bij de term informatie over allerlei zaken gaan, maar vaststaat voor dit onderzoek dat het bij informatie draait om kennis als feiten, dus zonder de toepassing van subjectieve interpretatie (naar: Van Buuren, 2006). Het kan bijvoorbeeld gaan om de wettelijke vereisten voor de invoering van de Wmo, de aanduiding van de verschillende taken en verantwoordelijkheden in het projectteam, maar ook bijvoorbeeld kennis van de wensen en eisen van betrokken maatschappelijke organisaties. Informatie over taken en verantwoordelijkheden is van grote waarde voor de effectiviteit van de verschillende processen binnen het project. Feitelijke informatie over wettelijke vereisten e.d. heeft betrekking op kennis voor de verschillende projectteamleden

waarmee zij een basis vinden voor hun specifieke werkgebied. Met de genoemde voorbeelden wordt duidelijk dat informatie ook op de juiste plaats moet komen wil het tot zijn doel komen.

Om te achterhalen welke rol informatie heeft gespeeld zal moeten worden onderzocht hoe de informatievoorziening is georganiseerd en hoe de informatie-infrastructuur heeft gefunctioneerd. Door middel van de bestudering van de verschillende projectdocumenten kan inzicht worden verkregen in de wijze waarop men vanuit het projectmanagement op informatie heeft gestuurd. Als blijkt dat men enkel instructies heeft gegeven tot het zoeken naar informatie, zonder daar bijvoorbeeld heldere verwijzingen bij te noemen, zal die sturing als minder sterk worden bestempeld dan wanneer men de informatie panklaar aanleverde. Een andere indicator kan zijn het aantal bronnen van relevante informatie. Ook dient er oog te zijn voor de hoeveelheid informatie. Zoals ook Kraijo (2005) aangeeft kan een te grote hoeveelheid informatie gebrek aan overzicht in de hand werken. Tijdens de interviews dient te worden gevraagd naar de mening van de projectdeelnemers over de hoeveelheid informatie, maar ook naar de eenduidigheid ervan. Tevens is de kwaliteit van informatie van belang voor het waarderen van de informatievoorziening. Ook hierbij gaan we af op de opvatting van de respondenten.

De informatie-infrastructuur zal worden beoordeeld aan de hand van de waardering van de respondenten voor de toegankelijkheid en de snelheid. Daarnaast moet worden onderzocht in hoeverre de infrastructuur 'passief' was ingericht; dat wil zeggen dat de informatie vooral zelf moest worden opgezocht. Aan de andere kant zouden er ook gedeeltes van de informatie-infrastructuur kunnen zijn ingericht op het actief informeren van de projectgroep en haar omgeving.

Informatie is voor de verhouding tussen de lijn en het project cruciaal. Zaken als invoeringsinstructies en wettelijke voorschriften hebben vooral betrekking op de uitvoering van het project, maar om de relatie met de omgeving gezond te houden zullen momenten moeten worden gecreëerd waar relevante informatie kan worden overgebracht. Vraag daarbij is wederom; hoe heeft de infovoorziening gefunctioneerd, was het voldoende en ook voldoende duidelijk? Welke wegen zijn bewandeld om de relatie met de lijn op niveau te houden? Die zaken zijn belangrijk omdat de organisatie zo betrokken blijft en de kans verkleind wordt dat het project te ver afdrijft. Tijdens de interviews zal daarom niet alleen worden gevraagd naar de mening van desbetreffende medewerkers over de kwaliteit van de informatie in het project, maar ook naar de beschikbare informatie voor de omgeving.

Communicatie

Het verband tussen informatie en communicatie is groot en toont aan dat de twee sturingsvormen (beheersing en beleving) een grote mate van connectiviteit kennen. Informatie wordt immers met behulp van communicatie verspreid en daarin schuilt een aanzienlijke mate van afhankelijkheid. Ook wordt bevestigd dat balans tussen beheersing en beleving van belang is voor het welslagen van een project; het een kan niet zonder het ander. Terugkomend op informatie; deze kan in een project nog zo alomvattend zijn, als de wijze van communiceren gebrekkig is zal het haar doel niet bereiken. Communicatiemiddelen zoals het internet kunnen in dit opzicht als stabiel worden opgevat; er is voldoende of niet voldoende informatie beschikbaar. Maar waar het gaat om de communicatie tussen de projectteamleden, of de communicatie van het project met de lijn, spelen meer factoren mee die de waarde ervan bepalen. Immers, bij communicatie gaat het zender-ontvanger verhaal altijd op en dat betekent dat er veel factoren aanwezig kunnen zijn die ruis kunnen veroorzaken.

In het onderzoek zal gekeken worden naar de formele contactmomenten in het project, maar ook zal de aandacht uitgaan naar de meer informele communicatie. De waarde van beide vormen van communicatie kan het best worden beoordeeld door middel van vragen aan de respondenten. De reden daarvoor ligt in het feit dat het bij communicatie niet enkel meer draait om feiten, maar ook om de subjectieve interpretatie ervan. Wanneer de communicatie goed is zal gezamenlijke beeldvorming vlotter verlopen en juist omdat deze afhankelijk is van de input van de verschillende betrokkenen is de mening van betrokkenen noodzakelijk. Er kan worden gevraagd: in welke mate is er sprake geweest

van succesvolle gezamenlijke beeldvorming? Daarbij moet ook worden gedacht aan vragen naar het oordeel over de frequentie van de bijeenkomsten, over de kwaliteit van plenaire communicatie, en ook of er ruimte was voor persoonlijke input tijdens die overleggen. Tevens zal ter sprake moeten worden gebracht welke waarde de onderlinge communicatie heeft gehad. Was men bereikbaar? Of juist niet? En was er sprake van wederkerigheid? Of leek het soms meer op éénrichtingsverkeer?

Van groot belang voor het onderzoek is de communicatie met de lijn en daarom moet ook worden doorgevraagd naar de wijze waarop dit heeft plaatsgevonden en wat hiervan de gevolgen zijn geweest. Daarbij zal aan de orde worden gesteld of er sprake was van openheid en wederkerigheid. Dus; verliepen de contacten tussen project en lijn op een manier waarbij voldoende ruimte was voor hoor en wederhoor? Tevens moet worden onderzocht in hoeverre er formele contactmomenten hebben plaatsgevonden, met als uitgangspunt het informeren van de staande organisatie.

Samenwerking

Met het oog op het multidisciplinaire karakter van het te onderzoeken project mag worden aangenomen dat samenwerking een belangrijke rol van betekenis speelt. Samenwerking kan worden omschreven als de mate waarin medewerkers van allerlei pluimage bereid zijn zich te verdiepen in de werkzaamheden van collega's en in de achterliggende gedachten ervan. Doel daarbij is het behalen van synergetisch voordeel - vanwege het bijeenbrengen van verschillende expertises. Tijdens de interviews kan worden nagegaan in welke mate die samenwerking daadwerkelijk vereist was. Tevens moet worden gevraagd in hoeverre de samenwerking ook echt heeft plaatsgevonden. En wat was er voor nodig om dit te laten gebeuren? In de theorie is al naar voren gekomen dat de invloed van managers op samenwerking afhankelijk is van de mate waarin betrokkenen gemotiveerd zijn dat ook daadwerkelijk te doen. Door op passende wijze in te spelen op groepsdynamiek kan worden getracht een groepsgevoel te creëren dat resulteert in een eenparig 'ten strijde trekken' ter bereiking van de gewenste doelstellingen. De beoordeling van de medewerkers over dat groepsgevoel kan in de interviews gepeild worden. Een manier om - meer objectief - na te gaan in hoeverre samenwerking een rol heeft gespeeld is door de hoeveelheid 'groepsproducten' af te zetten tegen het aantal individuele prestaties. Wanneer er verhoudingsgewijs meer samenwerkingsverbanden vanuit verschillende afdelingen zijn geweest, zegt dat iets over het belang van samenwerking in een project. Als ook blijkt dat er in die verbanden regelmatig voordelen zijn behaald als gevolg van de samenwerking tussen de afdelingen kenmerkt dat het niveau van de samenwerking.

De samenwerking met mensen van buiten het projectteam staat in nauwe relatie met de interne samenwerking. Bij een eenparige doelgerichtheid zal immers het belang van de externe relaties op de juiste waarde worden geschat. De stimulans vanuit het project om goede verhoudingen met de omgeving te creëren is in die zin afhankelijk van de wijze waarop in het team wordt gestuurd op beleving, en in hoeverre de motivatie van de deelnemers wordt beloond en aangemoedigd. Externe samenwerking (maar wel: binnen de gemeentelijke organisatie) kan worden gepeild aan de hand van uitspraken van respondenten over de frequentie ervan, het aantal producten dat is vervaardigd met behulp van externen, en daarnaast op basis van het resultaat van de samenwerking met externen.

Detachment en pre-reattachment

De verhoudingen tussen een lijnorganisatie en een projectorganisatie zijn vaak veelzijdig. Juist bij interdisciplinaire projecten lopen veel verschillende expertises en organisatielagen door elkaar. En naast de professionele aspecten is er ook altijd nog zoiets als een menselijke component. Niet iedereen kan altijd even goed met de ander door één deur. Verhoudingen binnen een organisatie zijn zodoende niet gemakkelijk te duiden. Met behulp van het detachmentsvraagstuk wordt het onderscheid tussen een lijnorganisatie en een projectorganisatie concreet gemaakt en daarmee ontstaat een dimensie waarmee extra begrip kan worden verkregen van de ontstane verhoudingen tijdens een project.

In de beantwoording van de eerste deelvraag van dit onderzoek (paragraaf 2.8) is naar voren gekomen dat de relatie tussen een projectorganisatie en de staande organisatie grote invloed kan hebben op de uiteindelijke resultaten. Projectleden handelen mede op basis van de wijze waarop ze het project -, als ook de relatie met de staande organisatie waarnemen. In die relatie speelt onder andere de grootte van de afstand (degree of detachment) een rol en met behulp van de termen identiteit, hiërarchie en rationaliteit wordt dat fenomeen geoperationaliseerd. Zoals reeds in paragraaf 2.8 naar voren is gebracht; afhankelijk van het type project (innoverend, vernieuwend, of sec uitvoerend) is er meer, dan wel minder afstand tussen de lijn en het project nodig. Daar geldt dan ook weer voor ieder type afzonderlijk per projectfase een min of meer ideale afstand. Voor een omschrijving van de verhoudingen echter, schiet die operationalisering tekort. Met behulp van gegevens over persoonlijke ervaringen kan meer specifiek inzicht worden verkregen in de wijze waarop die afstand ook daadwerkelijk een goede uitwerking heeft gehad op de verhoudingen. Meningingen van respondenten leveren zo een bijdrage aan conclusies en bevindingen hieromtrent. Uitgangspunt blijft hier dus de afstandskwestie (detachment en reattachment; vergroten, dan wel verkleinen van de afstand tussen project en staande organisatie) en de persoonlijke verhalen worden gebruikt om een meer kwalitatief beeld vanuit de gegevens te ontwikkelen.

In de eerste plaats zal worden onderzocht in hoeverre er sprake is geweest van een project met als doelstelling innovatie en ontwikkeling. Wanneer het karakter van het project een hoge mate van innovativiteit in zich draagt, zal er in de eerste fases veel afstand (moeten) worden genomen van de staande organisatie. De specifieke eigenschappen van een project kunnen zo worden ontwikkeld en daarmee de eigen identiteit. Door met de teamleden duidelijke keuzes te maken voor een te bewandelen route kan er een stukje psychologisch detachment ontstaan. Immers, een gemeenschappelijke drive ten aanzien van een bepaald doel vertaalt zich in iets eigens en creëert daarmee een bepaalde afstand met de rest van de organisatie. Zoals besproken, speelt rationaliteit daarin een rol; de te nemen beslissingen duiden op een grotere mate van (slagvaardigheid en daarmee:) onafhankelijkheid naarmate deze rationeel genomen zijn. En tevens is hiërarchie van belang; er moet voldoende bevoegdheid aanwezig zijn binnen het team om doorslaggevende beslissingen te kunnen nemen. Wanneer een project minder innovatief van aard is, is de afstand met de staande organisatie van minder groot belang in de eerste fase. Bij een overwegend uitvoerend karakter zal er gedurende het gehele proces weinig nadruk gelegd worden op de vorming van een eigen identiteit. Niettemin kan tijdens de uitvoering van het project een bepaalde gemeenschappelijke tendens ontstaan die het project in een sneller en/of meer productief vaarwater terecht doet komen. Dan kan alsnog blijken dat het speciale karakter van het project tot gevolg heeft dat er (groter) succes ontstaat.

De mate waarin een projectteam een eigen identiteit creëert heeft betrekking op iets basaal als het geven van een naam aan het project, maar ook: het definiëren van de missie, taken en resources, het benoemen van de thuisbasis en andere locaties, de werving van teamleden en het vestigen van een organisationele cultuur en – groepsdynamiek (Johansson e.a., 2007:460). Ook dient men zich - met het oog op de sterkte van de identiteit - af te vragen of het project als zijnde een project wordt herkend en erkend binnen de organisatie. Tevens kunnen de meningingen van betrokken projectmedewerkers inzicht verschaffen in de kracht van de identiteit van het project. Als naar voren komt dat het 'er maar even bij' gedaan werd, dat het één van de zovele 'projectjes' was, dan duidt dat op minder betrokkenheid, maar ook geeft het een subjectieve benadering over de zwakte van de identiteit van het project.

Hiërarchie is in een projectteam wat gemakkelijker te meten. Het betreft de mate waarin vooral het projectmanagement bevoegdheden heeft (gekregen) om zelfstandig beslissingen te nemen tijdens het verloop van het project. Deze bevoegdheden kunnen enerzijds voortvloeien uit de bestaande functionele verhoudingen binnen de organisatie. Anderzijds kunnen de bevoegdheden ook worden toegekend vanwege het belang dat aan het project wordt toegeschreven.

De rationaliteit binnen het project heeft te maken met de mate waarin de projectleden het nemen van beslissingen serieus nemen, of anders gesteld; worden er voldoende alternatieven en preferenties in ogenschouw genomen bij het maken van keuzes? Dan gaat het om de keuzes die uiteindelijk zullen moeten bijdragen aan projectsucces. Indicatoren voor het meten van de rationaliteit zouden kunnen zijn; de regelmaat van overleggen en het niveau van die besprekingen, volgens de respondenten. In overleggen zijn de te nemen stappen immers aan hen voorgelegd en door hen bediscussieerd; bij een – kwalitatief - hoger niveau stijgt de rationaliteit in waarde. De kwaliteit nogmaals, wordt hier dus vooral bepaald door de mening van de betrokkenen.

Naast het nemen van afstand - gemeten aan de hand van identiteit, hiërarchie en rationaliteit – is de tegengestelde beweging - het zoeken van verbinding met de staande organisatie, belangrijk voor een succesvol project. De zaken die in projecten zijn ontwikkeld/uitgevoerd dienen immers hun plekje te krijgen in de staande organisatie (reattachement). Die dient daarvoor in gereedheid te zijn gebracht wanneer het projectteam haar taak vervuld heeft. Bij een sterk innovatief project zal, volgens Johansson ter implementatie een nieuwe projectorganisatie in het leven moeten worden geroepen. Anders gezegd; de afstand tussen het ontwikkelingsproject en de staande organisatie is dermate groot dat deze niet onder dezelfde omstandigheden overbrugd kan worden. Niettemin geldt voor genoeg projecten dat dit wèl mogelijk is en met het oog op de implementatiefase verdient de wijze waarop de projectorganisatie haar bevindingen tussentijds aan de staande organisatie overbrengt de nodige aandacht. Afhankelijk van de grootte van de afstand die in eerste instantie beoogd wordt, zullen er vanuit het projectteam tijdens het gehele traject momenten dienen te worden ingelast waarin ruimte wordt gemaakt voor het kenbaar maken van de eigen identiteit van de projectorganisatie. Deze pre-reattachement wordt gekoppeld aan de concepten informatie en communicatie. Met pre-reattachement wordt bedoeld dat er tijdens het traject feeling met de staande organisatie wordt gehouden; iets wat kan worden gezien als voorbereiding op de uiteindelijke reattachement. In de interviews zal naar voren komen of de projectgroep tijdens de verschillende fases voldoende dan wel onvoldoende voet aan de grond kreeg in de staande organisatie voor de verschillende te nemen stappen. Daarbij kan gevraagd worden: welke vormen van informatie zijn beschikbaar gesteld voor de staande organisatie? En hoe is er gecommuniceerd op dit terrein? Kortom: is er voldoende geïnvesteerd in de relaties? Door na te gaan in hoeverre er vanuit de projectgroep actie is ondernomen om het contact te intensiveren kan worden gepeild waar pre-reattachement heeft plaatsgevonden. Ook het instellen van een lijn-contactgroep kan worden geschaard onder deze term. De informele contacten tussen lijn en project spelen natuurlijk ook een rol; gegevens uit de interviews kunnen een indicatie geven.

Cultuur

De cultuur van de organisatie wordt ingezet als een contextuele dimensie voor het vinden van verklaringen voor de verhoudingen tussen de verschillende afdelingen en het project. Het spreekt voor zich dat in een agressieve cultuur minder ruimte is voor goede verhoudingen dan in een constructieve cultuur. En in een passieve cultuur zullen verhoudingen misschien wel goed zijn, maar is er een gebrek aan resultaatgerichtheid. Dat is iets wat de voortgang van het project kan doen stagneren en daarmee kunnen de verhoudingen uiteindelijk alsnog scheef komen te liggen. In een constructieve cultuur zullen de verhoudingen ook niet altijd optimaal zijn, maar er is een blijvende bereidheid met elkaar te zoeken naar oplossingen voor knelpunten.

Het is niet de bedoeling een stempel te drukken op de gemeente, maar er zal worden gezocht naar de constructieve, agressieve, dan wel passieve punten van de gemeentelijke cultuur. In een passieve cultuur spelen zaken als hang naar zekerheden, conflictmijding, uitstelgedrag en het verschuilen achter bureaucratie een rol. De gevolgen daarvan voor de verhoudingen tussen de lijn en het project zijn dat er maar weinig input vanuit de lijn voor het project wordt geleverd. Dat kan betekenen dat de resultaatgerichtheid van het project sterk verminderd, wat uiteindelijk de verhouding met de lijn (in de

hogere regionen) weer kan doen verslechteren. In een agressieve cultuur is veel kritiek, harde competitie en conflict. De verhoudingen zijn vaak kil en hard, waarbij eigenbelang de drijfveer is. In een constructieve cultuur spelen zaken als resultaatgerichtheid, samenwerking en open communicatie een rol. Daardoor is er veel ruimte voor persoonlijke input en worden conflicten opgevat als leermomenten. De verhouding tussen lijn en project zal vooral gekenmerkt worden door de openheid; er is een basis van vertrouwen en alles is bespreekbaar. Tijdens de interviews zal blijken of de verschillende aspecten in de gemeente naar voren komen of in het project een rol hebben gespeeld. Daarmee kan een indicatie worden gegeven van de passiviteit, de agressiviteit, of de constructiviteit van de gemeentelijke cultuur, al dan niet ten opzichte van projectmatig werken.

In de theorie is de koppeling gemaakt tussen de cultuur van een organisatie, de houding van individuele werknemers en de tevredenheid. Objectieve uitspraken hieromtrent kunnen pas gegeven worden bij grootschalige onderzoeken, zo hebben we gezien. De collectieve mindset van een organisatie wordt vastgesteld naar aanleiding van ondervraging van een groot deel van de medewerkers. Gezien het kwalitatieve karakter van dit onderzoek zal dat in de uitvoering niet aan de orde komen. Niettemin kan heel voorzichtig worden gesproken over een link tussen cultuur en tevredenheid op basis van gegevens uit medewerkerstevredenheidsonderzoeken van de gemeente. Deze zijn immers wél organisatiebreed ingestoken. Voorafgaand aan de bespreking van de link dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat het tevredenheidsonderzoek niet bedoeld is voor gebruikmaking ervan zoals deze zal worden voorgesteld. En inherent daaraan is dat het tevredenheidsonderzoek niet enkel de organisatieonderdelen, waar het onderhavige onderzoek op is gericht, heeft betrokken; het gaat om de algemene tendens in de gemeente. Desondanks wordt een voorzichtige indicatie gegeven van de stand van de cultuur van de gemeente Capele aan den IJssel met behulp van gegevens uit het onderzoek. Deze indicatie zal dienen om de meer kwalitatieve gegevens vanuit de interviews kracht bij te zetten, dan wel te relativiseren. En nogmaals; het gaat hier absoluut niet om bindende conclusies.

De onderverdeling van drie gemeenteculturen wordt als uitgangspunt gehanteerd. De term tevredenheid zal gebruikt worden als indicator. In de theorie is naar voren gekomen dat de attitude van mensen de grondslag is van hun (werk)gedrag en dat de attitude weer mede afhankelijk is van de tevredenheid. Een kwantitatief onderzoek als het tevredenheidsonderzoek geeft in die zin vrij objectief weer hoe het met de (opgetelde) houdingen zit in een organisatie. Natuurlijk moet een slag om de arm gehouden worden bij de directe koppeling tussen tevredenheid en werkhouding; tevreden werknemers zijn niet automatisch productief. Vanuit de drie gemeenteculturen kan bijvoorbeeld de volgende onderverdeling worden gebruikt:

- Een passieve cultuur kan worden gekenmerkt door een weinig gedreven werkhouding; mensen houden dan misschien teveel vast aan zekerheden. Echt ontevreden hoeft men dan niet altijd te zijn, maar de spirit van progressie ontbreekt: gematigd tevreden lijkt daarbij het best te passen.
- Een agressieve cultuur kent soms kampen; bijvoorbeeld winners en losers. Mensen zullen dan òf zeer tevreden zijn, òf juist niet. Wellicht is er dan sprake van verdeelde tevredenheid?
- In een constructieve cultuur werkt men resultaatgericht, efficiënt en effectief. Omdat men hier ook oog heeft voor de individuele medewerker zullen ook zijn belangen worden erkend. In die zin mag worden verondersteld dat tevredenheid uiteindelijk het best past bij de mening van werknemers in een organisatie met een constructieve cultuur.

Voor een systematisch overzicht van de verschillende kernconcepten, de aspecten/varianten en de indicatoren, volgt tot slot van deze paragraaf een tabel.

Kernconcepten	Aspecten /Varianten	Indicatoren
Projectarrangement	- Bij één of meerdere afdelingen ondergebracht	- Hoge mate van projectverantwoordelijkheid bij het hoofd van de afdeling(en) - Relatief veel werknemers van de afdeling in het project - Bestaande werkwijze(n)
	- Pure projectvorm	- Volledige projectverantwoordelijkheid bij het projectmanagement - Buiten de lijn, volledig aparte structuur - Nieuwe werkwijze(n)
	- Matrixvorm	- Meerdere projecten naast elkaar - Structureel projectmatig werken in de organisatie
Planning	- Strak	- Veel deadlines - Vaste planning voor heel project
	- Losjes	- Geen, of weinig deadlines - Ad hoc planning
	- Rekening houden met de reguliere werkzaamheden	- Geen/weinig spanning tussen project - en reguliere werkzaamheden
	- Weinig rekening houden met de reguliere werkzaamheden	- Veel spanning tussen project – en reguliere werkzaamheden
Informatie	- Voorziening	- Aantal bronnen - Eenduidigheid - Kwaliteit
	- Infrastructuur	- Toegankelijkheid - Snelheid - Passief / Actief?
Communicatie	- Formeel	- Frequentie overleg - Openheid (ruimte voor persoonlijke input)
	- Informeel, onderling	- Bereikbaarheid - Wederkerigheid
	- Met de lijn	- Frequentie contactmomenten - Openheid en wederkerigheid
Samenwerking	- Intern	- Hoeveelheid ‘groeps’ producten - Synergetische voordelen; meerwaarde als gevolg van de verbanden
	- Extern (maar binnen de gemeentelijke organisatie)	- Frequentie - Resultaat
Detachment	Identiteit	- Eigen naam - Definiëren van de missie,

		taken en resources
		- (H)erkenning van het project in de organisatie
	Hiërarchie	- Legitimiteit en bevoegheid PM
		- Mate van coordinatie en controle door PM
	Rationaliteit	- Regelmaat van overleg
		- Niveau van overleg
		- Keuzemogelijkheden tijdens besluitvorming
(Pre-)reattachment	→ als zijnde toenadering tussen lijn en project, tijdens (pre-) of na (reattach) het te doorlopen traject	- Formele contactmomenten
		- Organisatiestructurele aspecten
		- Informele contacten
Cultuur	- Passief	- Gematigd tevreden over de organisatie
		- Hang naar zekerheden
		- Conflictmijding
		- Uitstelgedrag
	- Agressief	- Verdeeld tevreden over de organisatie
		- Veel kritiek op elkaar
		- Harde competitie
		- Conflict
	- Constructief	- Tevreden over de organisatie
		- Resultaatgerichtheid
		- Samenwerking
		- Open communicatie
Verhoudingen	- Institutioneel	Verband houdend met:
		- Regels
		- Beleid
		- Organisatiestructuur
	- Relatieel	Menselijke verbanden:
		- Formeel
		- Informeel

Tabel 5: Overzicht van de kernconcepten en indicatoren.

3.4 Dataverzamelingmethoden

De wijze waarop de gegevens in dit onderzoek bijeen zijn gebracht is drievoudig; in de eerste plaats heeft uitgebreid literatuuronderzoek plaatsgevonden, in de tweede plaats zijn bepaalde documenten zorgvuldig geanalyseerd en in de derde plaats is er een aantal interviews afgenomen. Het literatuuronderzoek heeft zich hoofdzakelijk geënt op projectmanagementliteratuur en gezocht is naar onderdelen ervan die de richting van de publieke sector op wijzen. In de documentenanalyse zijn de verschillende stukken - aan de hand waarvan het projectmanagement in Capelle stappen heeft gezet richting het uiteindelijke projectresultaat - van groot belang geweest. Dan moet worden gedacht aan de bestuursopdracht voor de implementatie van de Wmo in Capelle, de verschillende plannen waarin de projectteams hun werkwijze kenbaar maakten, conceptbeleidsnotities en bijvoorbeeld de

gemeentelijke verordening. Maar ook landelijke invoeringsdocumenten en adviesnota's¹³ hebben een rol gespeeld. Met behulp van een aantal interviews met projectmedewerkers is getracht de meer kwalitatieve informatie ten behoeve van deze casestudy boven tafel te krijgen. Deze interviews verliepen veelal semi-gestructureerd, dat wil zeggen dat er vooraf een aantal vragen op papier stonden, maar tijdens de gesprekken bleek waar - voor dat moment en voor die situatie - de meeste aandacht voor bestond. In die zin zijn enkele gesprekken soms erg gesloten geweest, maar ook waren er gesprekken met een enorme openheid. In totaal is er met tien mensen gesproken en bij de meeste betrokkenen bleef het beperkt tot één gesprek. (Voor een lijst met geïnterviewden; zie bijlage A, voor de vragenlijsten, zie bijlage B.) Met de projectmanager is wel meerdere keren gesproken. De interviews duurden gemiddeld een uur.

In onderstaande tabel wordt inzichtelijk gemaakt welke deelvraag met behulp van welke methode is beantwoord. Tevens staat de plaats van beantwoording aangegeven.

Deel- vraag	Methode	Plaats in scriptie
1	Literatuuronderzoek	par. 2.8
2	Documentenanalyse, interviews	par. 4.3
3	Documentenanalyse, interviews	ho. 5
4	Documentenanalyse, interviews	ho. 6
5	Interviews, documentenanalyse	ho. 7
6	Analyse	ho.8

Tabel 6: Beantwoording van de deelvragen: methode en plaats in de scriptie

¹³ O.a: *Bevrijdende kaders* (2002, RMO) en *Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning* (2005, RMO)

4. HET PROJECTARRANGEMENT

→ *Hoe is het project ter implementatie van de Wmo in Capelle aan den IJssel vormgegeven?*

4.1 Inleiding

Er diende in het kader van de Wmo veel geregeld te worden in gemeentelijke organisaties. Invoering van een nieuwe wet, waaronder een aantal oude regelingen zouden moeten gaan vallen is één. Maar feitelijk is de sturingsfilosofie achter de wet van een zodanig andere aard dat er in meer of mindere mate gesproken kan worden van een cultuuromslag. Daar waar de gemeente taken van de Rijksoverheid moet gaan overnemen dient zij dit op haar geëigende wijze te doen en soms heeft dat aardig wat voeten in de aarde.

In dit hoofdstuk zal een beeld worden gegeven van het project in Capelle aan den IJssel ter voorbereiding op de invoering van de nieuwe wet. Alvorens dat te doen wordt kort de parlementaire geschiedenis van de wet besproken. Het landelijke perspectief is immers bepalend voor op de lokale situatie en verdient daarom de aandacht. De voorgestelde en feitelijke vormgeving van het project in Capelle aan den IJssel zal in de tweede paragraaf aan de orde komen. Vervolgens wordt in de derde paragraaf uitgebreid ingegaan op de vraag hoe het project is uitgevoerd. Tenslotte zal de verhouding tussen het project en de verschillende afdelingen de speciale aandacht krijgen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting.

4.2 De Wmo in de Eerste en Tweede Kamer

In de inleiding van dit stuk is aan de orde geweest hoe - en wanneer de Wmo voor het eerst ter sprake is gekomen. Zoals gezegd wordt in deze paragraaf ingegaan op de gang van de wet door de Eerste en Tweede Kamer.

Op 11 februari 2005 stemde het toenmalige kabinet in met het wetsvoorstel Maatschappelijke Ondersteuning van staatssecretaris Ross (VWS). Daarmee werd het voorstel diezelfde dag naar de Raad van State gezonden. Het was op dat moment de bedoeling om de Wmo vanaf 2006 stapsgewijs in te voeren. Op 20 april 2005 werd algemeen overleg (AO)¹⁴ gevoerd in de Tweede Kamer over de invoering van de wet en op 26 mei 2005 werd dit overleg vervolgd. De dag er na werd het wetsontwerp naar de Tweede Kamer gezonden. Tijdens de zomer voerde men nog een voortgezet AO en na het zomerreces werden er schriftelijke vragen gesteld vanuit de Tweede Kamer over de Wmo. Die vragen hadden vooral betrekking op de overgang van regelingen voor Hulp bij het huishouden (Awbz) vanuit het Rijk naar de gemeenten. Met behulp van pilots in een aantal gemeenten werd een proef gedaan. De uitslag was positief; in zes van de acht deelnemende gemeenten was het een succes. Vervolgens werden in november 2005 wederom schriftelijke vragen gesteld welke in december door de staatssecretaris zijn beantwoord.

Begin 2006 is in de Tweede Kamer het plenaire debat gevoerd over de Wmo. Op 14 februari werd er gestemd en de uitslag was vrij duidelijk: 140 stemmen vòdr. Een wet behoort vervolgens naar de Eerste Kamer te worden gezonden en zo ook de Wmo. Op 28 maart 2006 werd het verslag openbaar

¹⁴ Een algemeen overleg (AO) is een vergadering van een (of meerdere) vaste commissie(s) van de Tweede Kamer met één of meer bewindslieden, met het oog op de geregelde gedachtwisseling tussen Kamer en kabinet over het algemeen beleid. → gevonden op: <http://www.emancipatieweb.nl>, geraadpleegd op 23 juni 2007.

waarin de verschillende fracties van de Eerste Kamer vragen stelden over de Wmo. Het memorie van antwoord werd op 21 april verstuurd en vervolgens werd op 22 mei de Algemene maatregel van Bestuur naar de Tweede Kamer gezonden. Hiermee zijn de meeste wijzigingen doorgevoerd waarop de Eerste Kamer doelde. In deze AmvB werd tevens vastgesteld dat de inwerkingtreding van de wet niet op 1 juli 2006, maar op 1 januari 2007 zou plaatsvinden.

Op 23 mei stelde de Eerste Kamer haar tweede reeks vragen, welke op 12 juni door het ministerie zijn beantwoord. Uiteindelijk werd op 27 juni in de Eerste Kamer de Wmo plenair behandeld en aangenomen. Net vòòr de inwerkingtreding, maar ook daarna zijn er talloze schriftelijke vragen uit de Tweede Kamer gekomen over onder andere de aanbesteding van de Hulp bij het huishouden, de precieze (bureaucratische) gevolgen van de Wmo en de waardering voor mantelzorgers. Op 1 januari 2007 trad de wet in werking met de volgende onderdelen:

- Welzijnswet
- Wet voorziening gehandicapten (Wvg)
- Aantal subsidieregelingen (zoals mantelzorgondersteuning en diensten bij wonen met zorg)
- Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ)
- Hulp bij het huishouden uit de Awbz¹⁵

Voor de gemeenten was het in 2006 de bedoeling dat de overgang van de verschillende regelingen in de Wmo werd voorbereid en dat daarbij de enkelvoudige thuiszorg en een Wmo-loket op lokaal niveau in gereedheid zou worden gebracht. Dan zouden deze onderdelen van de Wmo vanaf 1 januari 2007 kunnen gaan worden uitgevoerd.

4.3 Vormgeving van het project

De beschrijving van het project dat in Capelle aan den IJssel is ingericht om de invoering van de Wmo te stroomlijnen kan het best worden gestart door de vormgeving van het project weer te geven. Daarmee wordt de tweede deelvraag van het onderzoek beantwoord. Met vormgeving wordt hier bedoeld: de structuur van het project en de wijze waarop de plannen zijn opgezet om het tot uitvoer te brengen.

Vanaf het moment dat er in de Tweede Kamer werd gesproken over de nieuwe wetgeving is dit in de gemeente Capelle aan den IJssel nauwlettend in de gaten gehouden. In mei 2005 is gestart met concrete voorbereidingen voor het project. Het Plan van aanpak van 28 juni 2005 geeft een goed beeld van de wijze waarop de gemeente het een en ander op poten wilde gaan zetten. Een belangrijk punt is hierin de beslissing naar aanleiding van het integrale karakter van het onderwerp. “In een overleg tussen de directie en de meest betrokken afdelingshoofden op 10 januari jongstleden is geconstateerd dat de invoering van de wet een integrale voorbereiding vergt.”¹⁶ Hier blijkt dat vantevoren is opgemerkt dat vanuit de verschillende beleidsvelden samenwerking nodig zou zijn en dat daaraan ook gevolg zou moeten worden gegeven.

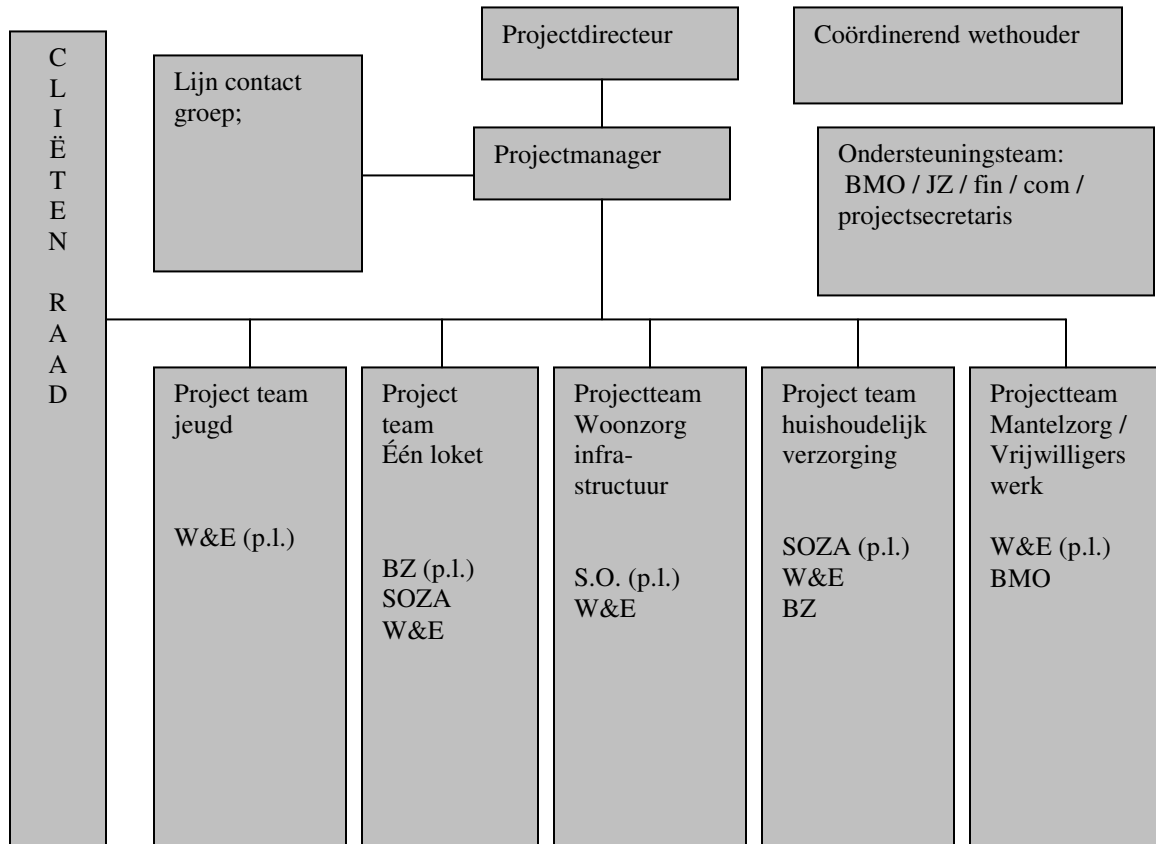
De keuze voor een projectmatige aanpak heeft te maken met de verscheidenheid aan taken en de hoeveelheid betrokken partijen. De taken waarover het Plan van aanpak spreekt zijn: ontwikkeling van beleid, opzetten van een uitvoeringsorganisatie, het ontwikkelen van financiële regelingen, het vormgeven van het lokale juridische kader e.d.¹⁷ Ten tijde van het opstellen van het Plan gold de landelijke invoeringsdatum van de Wmo van 1 juli 2006 nog. Zoals bekend is deze datum verschoven

¹⁵ Gevonden op: <http://www.invoeringWmo.nl> en <http://www.regering.nl>, geraadpleegd op: 23 juni 2007.

¹⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Plan van aanpak Invoering Wmo*, juni 2005.

¹⁷ Idem.

naar 1 januari 2007. Dat neemt niet weg dat het project in september 2005 operationeel diende te zijn. De structuur van het project wordt als volgt weergegeven:



Figuur 4: projectstructuur invoering Wmo Capelle a/d IJssel (Plan v. aanpak Invoering Wmo, juni 2005)

De verschillende onderdelen uit het schema zullen hieronder kort worden besproken. Voor de duidelijkheid moet daar nog over worden opgemerkt dat de vijf projectteams zijn ingericht om de negen prestatievelden van de Wmo (zie paragraaf 1.2, kader 1) invulling te geven in de gemeente.

- De **coördinerend wethouder** is aangesteld omdat er meerdere vakgebieden betrokken zijn bij de Wmo. Zo betreft het de portefeuille Welzijn, maar ook die van Volksgezondheid. Om terugkoppeling vanuit de uitvoering naar het bestuur overzichtelijk te houden is er een coördinerend portefeuillehouder. Deze portefeuillehouder is tevens bestuurlijk verantwoordelijk voor de realisatie van het project.
- Er is al redelijk vroeg een besluit genomen om de Wmo als speerpunt van de gemeente te laten gelden; het zou een succes moeten gaan worden. Om de kans op slagen te vergroten is er voor gekozen het project hoog in de ambtelijke organisatie ‘op te hangen’, dat wil zeggen dat er in het project iemand vanuit de directie plaats zou nemen. De **projectdirecteur** is de adjunct-gemeentesecretaris en zou moeten gaan bijdragen aan zowel het ambtelijke als het politieke draagvlak voor het project.
- In primaire zin is het de **projectmanager** die het project uitvoert en aanstuurt. Hij is verantwoordelijk voor het halen van de projectdoelen, realiseren van de projectplanning en de beheersing van het projectbudget. In de uitvoering zal hij zich hoofdzakelijk bezighouden met nemen van beslissingen, het motiveren van de projectleiders en informeren van mensen in de omgeving van het project.

- De **lijn contact groep** is aan de structuur van het project toegevoegd om de verhoudingen tussen de lijn en het project te versterken. Juist omdat de werkzaamheden eerst uit de lijn worden gehaald en daarna weer terug moeten komen in de lijn, is van belang dat er contact blijft tussen de betrokken afdelingen en het project. Het gaat dus niet enkel om de inhoudelijke betrokkenheid, maar ook over de consequenties van het project voor de lijn. De taken van deze groep worden als volgt omschreven:
 - I. draagt zorg voor het naleven van de afspraken over bemensing van de stuurgroep en de projectgroepen;
 - II. signaleert de in de projectplannen voorkomende knelpunten en risico's voor de lijnorganisatie;
 - III. draagt zorg voor de afstemming van de ontwikkelingen in het project met de lijnorganisatie.¹⁸
 Met de instelling van de groep in het project is beoogd een structurele waarborg te creëren voor goede verhoudingen tussen de lijn en het project.
- De **stuurgroep** van het project is samengesteld uit de verschillende projectleiders, de projectmanager, een medewerker van Concernfinanciën (Cf), ad hoc mensen van Communicatie, Bestuurs- en managementondersteuning (BMO) en Juridische Zaken (JZ) en de groep wordt voorgezeten door de projectdirecteur. Minimaal een keer per twee weken komt men bij elkaar en in deze bijeenkomsten worden in eerste instantie de kaders van het project gesteld en vervolgens ook de werkzaamheden daaraan getoetst. De onderlinge coördinatie en afstemming is hier een belangrijke doelstelling. In deze groep wordt de voortgang van het project bewerkt en bewaakt.
- Het **projectteam Hulp bij het huishouden** zou worden geleid door iemand van Sociale Zaken (SZ). Tevens hebben mensen van Welzijn & Educatie (W&E) en van Publiekszaken (PZ) deelgenomen aan het team. De werkzaamheden in dit team hebben een sterk uitvoerend karakter. Immers, de zaken die op dit gebied geregeld moesten worden dienden voor 1 januari 2007 in gereedheid te zijn gebracht. Dat betekende dat in dit team planmatig knopen moesten worden doorgemaakt met betrekking tot de rol die de gemeente wilde gaan aannemen in de uitvoering van haar nieuwe taken. Daarbij moest een verordening en een Besluit maatschappelijke ondersteuning worden geschreven waarin de gemeente helder maakte hoe bijvoorbeeld de indicatiestelling voor Hulp bij het huishouden in de gemeente werd opgevat.
- Het **projectteam Eén loket** wordt geleid door iemand van de afdeling PZ (tot juni 2006 heette de afdeling Burgerzaken), en ook nemen mensen van W&E en SZ hierin plaats. Het loket is een van de taken die rechtstreeks uit de Wmo voortvloeien en op 1 januari 2007 gereed moeten zijn voor de lokale uitvoering. Zodoende is er sprake van tijdsdruk. Het doel van het loket is, al naar gelang de rol die de gemeente binnen de Wmo aanneemt, het informeren, adviseren, ondersteunen, bemiddelen en doorverwijzen van burgers op het gebied van zorg en welzijn.
- Het **projectteam Jeugd** is vanuit de afdeling W&E ingesteld om de Wmo te betrekken op het jeugdbeleid in de gemeente en andersom. In de Wmo is sterk de nadruk gelegd op invulling van opvoedingsondersteuning en preventieve voorzieningen voor jeugd. Aan het projectteam Jeugd de taak om in overleg met de stuurgroep en betrokkenen te bepalen in welke mate het jeugdbeleid - in samenhang met andere prestatievelden - onder gebracht kan worden bij de Wmo. Vervolgens zou ook stapsgewijs invulling moeten worden gegeven aan die beleidsbepaling.
- Het **projectteam Woonzorg infrastructuur** zou zich moeten gaan bezighouden met de link tussen zorg en wonen. De gemeente en de Provincie Zuid-Holland hebben in 2004 aan Deloitte de opdracht gegeven een rapport op te stellen over de regionale ontwikkelingen op het gebied van de zorgvraag, in combinatie met wonen. Het rapport zou de basis moeten leggen voor een plan voor de inrichting van de nieuwe woonzorg-infrastructuur in Capelle aan den IJssel. Bij uitstek een beleidsonderdeel dat aan de Wmo gelinkt kan worden en vandaar dat dit gedeeltelijk is

¹⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Plan van aanpak Invoering Wmo*, juni 2005.

ondergebracht bij het Wmo-project. De afdeling Stedelijke Ontwikkeling zou in eerste instantie trekker worden van dit team. Het team moest zich richten op het Capelse woonbeleid en het verband met de maatschappelijke en regionale ontwikkelingen op het gebied van zorgvraag, kwaliteitseisen, demografie, etc. Er zou zo naar nieuwe, passende mogelijkheden worden gezocht.

- Het **projectteam Mantelzorg / Vrijwilligers werk** werd belast met de invoering van de Wmo op het gebied van beleid voor vrijwilligerswerk en voor mantelzorg. Vrijwilligerswerk is bekend terrein voor gemeenten, mantelzorg is nieuw. Dat betekent dat de trekker van het project, iemand van W&E aan de ene kant bestaand beleid moest gaan onderbrengen bij de Wmo en anderzijds nieuw beleid moest gaan ontwikkelen - binnen het kader van de Wmo.
- Het project had vanuit een aantal afdelingen ondersteuning nodig. Soms ad hoc, soms structureel. Het **ondersteuningsteam** bestond uit medewerkers van de afdelingen BMO, JZ, Cf en Communicatie (wat tijdens het traject is ondergebracht als taakgroep bij BMO). BMO zou iemand van de taakgroep inkoop en aanbesteding voor het aanbestedingstraject ten behoeve van de zorginkoop leveren. Bij het schrijven van de verordening voor de Individuele voorzieningen zou iemand van JZ ondersteuning verlenen. Cf was nodig voor alle financiële kwesties bij de invoering van de nieuwe wet en Communicatie zou advies geven en medewerking verlenen op het gebied van de lokale en regionale publiciteit rondom de Wmo.
- De **cliëntenraad** is in de invoeringsfase van de Wmo nog weinig in beeld geweest. Tijdens het project dat in dit onderzoek wordt benaderd is er stapsgewijs gewerkt aan de opbouw van de raad. Organisatorisch is het van weinig belang geweest in de betreffende periode en zodoende zal verder geen aandacht worden besteed aan de totstandkoming en werking van deze raad.

4.3.1 Typering van de organisationele vormgeving

De wijze waarop het Wmo-project in de organisatie van gemeente Capelle aan den IJssel is vormgegeven is niet onder een noemer te vangen. In deze paragraaf wordt beschreven in welke hoedanigheden het project zich binnen de gemeentelijke organisatie heeft gemanifesteerd. Daarmee wordt een voorschot gegeven op de analyse inzake de verhouding tussen de lijn en het project.

Puur?

De projectmanager is feitelijk de enige persoon die (haast) volledig is vrijgesteld voor het project. Naast het project heeft hij zich ook nog met beleid rondom gezondheidszorg beziggehouden, maar vanwege de grote raakvlakken met de Wmo kan dat als relevante aanvulling worden gezien. Doordat de projectdirecteur tevens directielid is, viel het project rechtstreeks onder de directie. Mede om die reden bevond het project zich buiten de normale structuur, wat veel weg heeft van de pure projectvorm. Aangezien de doelen van het project vrij helder en tevens tijdsgebonden waren is die structuur de meest voor de hand liggende. Door het project duidelijk af te bakenen van de rest van de organisatie kan men de focus op de resultaten beter weten vast te houden dan wanneer er verwarrende verbanden bestaan tussen de organisatieonderdelen en het project. Het nieuwe karakter van het onderwerp van het project; de Wmo, heeft bijgedragen aan de 'status aparte' van het project. Een nieuwe manier van denken en uiteindelijk ook nieuwe werkwijzen zouden haar intrede doen. Ook de verantwoordelijkheid voor het project lijkt grotendeels te stroken met de theoretische 'pure projectvorm'; haast alle verantwoordelijkheid werd gedragen door het projectmanagement. De bestuurlijke verantwoordelijkheid viel alleen bij de coördinerend wethouder; geen lid van het management en de eindverantwoordelijkheid lag bij de opdrachtnemer van het project; het afdelingshoofd W&E.

Matrix?

Het bovenstaande dekt, juist vanwege een enkele – volledig voor het project vrijgestelde persoon, niet helemaal de totale gang van zaken. De verschillende projectleiders hebben vanuit de afdelingen

gedeeltelijk vrijstelling gekregen van hun reguliere werkzaamheden en dat betekent dat in de uitvoering van het project wensen en eisen vanuit de lijn, structureel een rol kunnen blijven spelen. Volgens een van de respondenten, ontstaat hiermee meer een soort matrixachtige organisatie. Sowieso is de verbinding met de lijnafdelingen van invloed op dit project. In het bijzonder die met de afdeling W&E; de projectmanager is lid van deze afdeling, de meeste projectleiders/-leden komen bij W&E vandaan en het merendeel van het beleid dat onder de Wmo zou vallen maakt onderdeel uit van het werkterrein van de afdeling. Ook de afdeling PZ heeft een sterke verbinding met het project; de loketfunctie zou bij deze afdeling worden ondergebracht en daarnaast was zij altijd al verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de uitvoering van de Wet voorzieningen gehandicapten (een wet die is ondergebracht bij de Wmo) en de Hulp bij het huishouden (viel voorheen onder de Awbz). De verhoudingen tussen de afdelingen en het project kennen zowel een risico, als een extra kans op projectsucces. Wanneer er binnen de afdelingen negatieve beeldvorming bestaat over de Wmo, kan dat weerstand - en uiteindelijk contraproductiviteit in de hand werken. Aan de andere kant heeft een positieve kijk op de Wmo tot gevolg dat er vanuit de afdelingen voldoende inzet wordt geleverd om de zaken waar te maken.

Ondergebracht bij?

Naast de afdelingen W&E en PZ zijn betrokken geweest bij het project: SZ, BMO, CF, JZ en Communicatie. Deze afdelingen hadden een minder sterke relatie met het project dan de eerste twee afdelingen. Op bepaalde terreinen werd zo nu en dan intensieve ondersteuning geboden, door één, hoogstens twee medewerkers van de betreffende afdeling. Met het oog op het grote belang van de twee genoemde afdelingen en de geringe betrokkenheid vanuit de rest van de organisatie, zou ten aanzien van de organisationele vorm een derde omschrijving kunnen worden gegeven. Namelijk; ondergebracht bij één of twee afdelingen, waarbij er vanuit de andere organisatieonderdelen ad hoc ondersteuning wordt geboden. Daartoe kan ook worden aangedragen dat de eindverantwoordelijkheid lag bij van het afdelingshoofd van W&E en de verantwoordelijkheid ten aanzien van de uitvoering bij de projectmanager die tevens deel uitmaakt van W&E. Ten aanzien van de werkwijzen kan gezegd worden dat deze gedeeltelijk nieuw zouden worden, maar tevens dat er veel hetzelfde zou blijven, zij het onder een nieuwe noemer. Ook dat komt overeen met deze typering van de vormgeving. In de analyse zal nader worden ingegaan op een passende omschrijving voor het projectarrangement.

Voor wat betreft de typering van de organisationele vormgeving is een belangrijk aspect de positie van het projectmanagement. In welke mate is er vrijheid gegeven aan de projectmanager om zijn taken uit te voeren? welk mandaat heeft hij daarbij gekregen en in hoeverre kan hij verantwoordelijk worden gesteld voor de ontwikkelingen in het project? Zoals eerder naar voren is gekomen, heeft de projectdirecteur een belangrijke functie waar het gaat om de formele rolverdeling rondom het project. De projectdirecteur heeft met zijn plaats in het project - hiërarchisch gezien - een hoge positie ingenomen en gaf daarmee een soort van rugdekking aan de projectmanager. De voorgestelde werkwijze was zo, dat de manager alle vrijheid zou krijgen om het project uit te voeren en dat bij problemen tussen de afdelingen en het project de projectdirecteur ingeschakeld kon worden om zaken op te lossen.

Hoe de verhoudingen tijdens het project ook tot uiting zouden gaan komen, vantevoren is vastgesteld dat het project een succes moest worden. Met de inzet vanuit de directie is getracht dat voornemen te waarborgen. Doordat de projectdirecteur hiërarchisch gezien boven zowel de lijnmanager als de projectmanager staat, kunnen snel knopen worden doorgehakt bij eventuele conflicten tussen de lijn en het project. De 'lijntjes' worden kort gehouden met deze aanpak en vooralsnog lijkt de inzet vanuit de directie een van de meest belangrijke organisationele maatregelen ten opzichte van de verhoudingen in de organisatie.

In onderstaande tabel worden de bevindingen ten opzichte van het projectarrangement nog eens in kaart gebracht.

Type	Indicatoren	In Capelle a/d IJssel
Bij één of meerdere afdelingen ondergebracht	<ul style="list-style-type: none"> - Hoge mate van projectverantwoordelijkheid bij het hoofd van de afdeling(en) - Relatief veel werknemers van de afdeling in het project - Bestaande werkwijze(n) 	<ul style="list-style-type: none"> → veel (eind) verantwoordelijkheid bij (afdelingshoofd van) W&E en - ook bij PZ → relatief veel inzet vanuit W&E → (Oók) veel bestaande werkwijzen
Pure projectvorm	<ul style="list-style-type: none"> - Volledige projectverantwoordelijkheid bij het projectmanagement - Buiten de lijn, volledig aparte structuur - Nieuwe werkwijze(n) 	<ul style="list-style-type: none"> → Haast alle verantwoordelijkheid bij het projectmanagement → Aparte structuur; buiten de lijn → Veel nieuwe werkwijzen
Matrixvorm	<ul style="list-style-type: none"> - Meerdere projecten naast elkaar - Structureel projectmatig werken in de organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> → <i>Relatief veel verbinding met de lijn afdelingen en weinig volledig vrijgestelde medewerkers (???)</i>

Tabel 7: Het projectarrangement en de empirische bevindingen

4.4 De verhoudingen

Op basis van de bevindingen rondom de organisationele vormgeving kan worden opgemerkt dat men heeft ingezet op een pragmatisch geheel. De inbreng vanuit de directie zou de slagkracht vergroten en de omgeving van het project daarmee voldoende kunnen voorweken en conditioneren. Op institutioneel vlak is hiermee ten aanzien van de verhoudingen enige consistentie gewaarborgd. Ook al zou er op het gebied van het personeel bijvoorbeeld, iets misgaan, een machtswoord van de projectdirecteur zou genoeg moeten zijn om oneffenheden weg te masseren. De mate waarin het project buiten de normale structuur is geplaatst bracht zodoende ook enige afstand met zich mee. De nieuwe aparte groep zou zich in zekere mate als een aparte organisatie gaan bewegen – onafhankelijk van de bestaande mechanismen en structuren. Niettemin is er op vele vlakken via de lijntjes met de staande organisatie verbondenheid gebleven. In organisatiestructureel opzicht was iets anders vaak simpelweg niet mogelijk, eerder noodzakelijk. Hoe zich dit alles op relationeel vlak zou gaan ontwikkelen zullen we ontdekken in de volgende hoofdstukken.

5. UITVOERING VAN HET PROJECT

5.1 Inleidend

In dit hoofdstuk zal deelvraag 3 worden beantwoord:

→ *Hoe is dit project uitgevoerd?*

Alvorens in te gaan op de concrete werkzaamheden van het project ter invoering van de Wmo zal in deze inleiding aandacht worden besteed aan een onderscheid van waaruit de Wmo te benaderen is. Met het oog op de breedte van het beleidsterrein is een stukje helderheid daarover op zijn plaats.

De omvang van het takenpakket aangaande de invoering van de Wmo in Capelle aan den IJssel was gedeeltelijk afhankelijk van de keuze van de gemeente voor een beleidsarme, of een beleidsrijke invoering. Een beleidsarme invoering van de Wmo gaat enkel over de nieuwe verplichte taken voor de gemeente die voortvloeien uit de wet. “Het handelt hierbij voornamelijk om de onderdelen die overkomen uit de Awbz naar de gemeente. Hulp bij het huishouden, regelingen uit de Coördinatie Vrijwillige Thuiszorg en Mantelzorgondersteuning (CVTM), werken vanuit één loket en de indicatiestelling.”¹⁹ Wanneer een gemeente kiest voor beleidsrijke invoering wordt gekeken naar mogelijkheden om het bestaand sociaal beleid te herijken. Die herijking vloeit voort uit de sturingsfilosofie achter de Wmo, welke voor ogen heeft meer samenhang in beleid te creëren. Herkenning en erkenning van contextuele verbanden zou de grondslag kunnen geven van een meer adequate aanpak in de zorg en het welzijnsbeleid.

In Capelle heeft men er voor gekozen de Wmo als nieuwe zienswijze over te nemen en daarmee, op termijn, de sociale samenhang in beleid te zoeken en te consolideren. Daarmee lijkt er voor een beleidsrijke invoering te zijn gekozen, maar tijdens het invoeringsproject hebben uiteindelijk vooral die zaken aandacht gekregen die tot de nieuwe verplichte gemeentelijke taken behoorden. Dat neemt niet weg dat er op het gebied van beleidsvisie en uitgangspunten veel werk is verzet met het richting zoeken. De tweedeling die in de uitvoering van werkzaamheden naar voren komt houdt verband met de twee compartimenten zoals deze binnen de (Capelse) Wmo gelden. Het eerste compartiment betreft de individuele voorzieningen. Daarbij moet worden gedacht aan voorzieningen gehandicapten (voorheen:Wvg), Hulp bij het huishouden (voorheen: Awbz), één loket en indicatiestelling. “Kenmerkend voor individuele voorzieningen is dat het leveren van de dienst gepaard gaat met een onafhankelijk en op het individu toegesneden indicatiestelling en gerelateerd is aan een eigen bijdrage.”²⁰

Het tweede compartiment betreft de collectieve voorzieningen waarbij het gaat om zaken als jeugd, geestelijke gezondheidszorg of schuldhelpverlening. Deze zaken hebben betrekking op het lokale zorg- en welzijnsbeleid en de diensten die eruit voortvloeien worden, in tegenstelling tot de individuele voorzieningen, vaak kosteloos aan de burger aangeboden. De dienstverlenende organisaties hebben hiertoe een subsidierelatie met de gemeente. In onderstaande tabel worden de twee compartimenten naast elkaar gezet.

¹⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Beleidsnota Wmo*, augustus 2005.

²⁰ Idem.

1° Compartiment: Individuele voorzieningen	2° Compartiment: Collectieve voorzieningen
Voorzieningen gehandicapten (ex-Wvg)	Jeugd
Hulp bij het huishouden (ex-Awbz)	(O)GGZ
Eén loket	Huiselijk geweld
Indicatiestelling	Vrijwilligers / Mantelzorg
	Opvang / Verslaving
	Sociale infrastructuur
	Maatschappelijke dienstverlening / Welzijn
	Schuldhelpverlening.

Tabel 8: Onderverdeling kerntaken in de Wmo in twee compartimenten (Gemeente Capelle aan den IJssel, *Beleidsnota Wmo*, augustus 2006).

Met het oog op bovenstaande onderverdeling zijn er werkzaamheden ontstaan met betrekking tot de zaken die vanaf 1 januari 2007 verplicht door de gemeente dienden te worden uitgevoerd. Het ging dan met name over de Hulp bij het huishouden en het Wmo loket. Voor de uitvoering van maatregelen ten behoeve van de Individuele voorzieningen (indicatiestellingprocedures e.d.) moest bijvoorbeeld ook een gemeentelijke verordening worden opgesteld. Aan de andere kant ontstond er vanuit het nieuwe beleidsmatige denken de taak om het lokale sociale beleid in zijn totaliteit in heroverweging te nemen en te zoeken naar samenhang tussen de verschillende terreinen. De één loket gedachte is hier essentieel; verschillende soorten zorg en ondersteuning moeten bij een en hetzelfde adres kunnen worden aangevraagd of besproken. Daarmee wordt aangetoond dat er tussen de twee compartimenten geen sprake is van een strikte scheiding; de verschillende onderwerpen hebben in meer of mindere mate ook met elkaar van doen. Het verschil met de werkzaamheden uit het eerste compartiment is dat het in het tweede compartiment een meerjarenplan betreft. Binnen twee á drie jaar zou de herijking moeten zijn voltooid.

De feitelijke taak waarvoor het project in het leven is geroepen had betrekking op het invulling geven aan de uitwerking van het ambitieniveau van de gemeente ten aanzien van de Wmo. Binnen dat ambitieniveau zouden sowieso de nieuwe verplichtingen die uit de wet voortkwamen moeten worden ondergebracht (bepaalde Awbz gerelateerde zaken), maar verder diende dat niveau nog door het projectteam zelf nader te worden gespecificeerd. Daarvoor moest een confrontatie plaatsvinden 'met het huidige beleid, het in ontwikkeling zijnde beleid en de wensen, met de (minimum)eisen van de wet, de beschikbare middelen en de beschikbare tijd om het beleid vorm te geven'²¹. Hiermee wordt bevestigd dat het project een breed terrein beslaat en dat de werkzaamheden meervoudig zijn. Die werkzaamheden hadden zowel praktische, beleidsmatige, als juridische aspecten. Met de keuze voor de vorm van het project, bestaande uit onder andere vijf verschillende projectteams, is reeds een stap gezet in de bepaling en de uitwerking van het gemeentelijke ambitieniveau. Op basis van de negen Wmo-prestatievelden en de lokale - aan de Wmo gerelateerde beleidsontwikkelingen, is een knip aangebracht in de feitelijke werkzaamheden. De keuze voor de vijf projectteams is zodoende een pragmatische keuze die zich nauw verhoudt tot de Capelse situatie ten tijde van de start van het project.

²¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Plan van aanpak Invoering Wmo*, juni 2005.

5.2 De Stuurgroep

De taken van de stuurgroep zijn als volgt omschreven:

- het formuleren van de bestuursopdracht, inclusief de financiële, organisatorische en inhoudelijke kaders (o.a. aandacht voor de verplichte vaststelling van de gemeentelijke visie)
- het instellen van projectgroepen;
- het formuleren van opdrachten voor de projectgroepen;
- het inhoudelijk en procesmatig coördineren/afstemmen van de werkzaamheden van de projectgroepen;
- het adequaat oplossen van gesignaleerde risico's en knelpunten in de projectplannen;
- het toetsen van de projectplannen aan de gestelde kaders;
- het accorderen van de projectplannen ten behoeve van de ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming.²²

Deze taken duiden op een daadwerkelijk *sturende* rol van de stuurgroep. In de uitwerking daarvan hebben de bijeenkomsten, die een keer in de twee weken plaats hadden, een belangrijke rol gespeeld. Hier werd telkens nauwkeurig gepeild wat de stand van zaken was en daarnaast de nodige sturing gegeven. De projectdirecteur heeft de bijeenkomsten van de stuurgroep voorgezeten. Zodoende heeft de projectmanager de vrijheid gekregen om zich volledig te wijden aan de inhoudelijke vraagstukken die aan de orde waren. In de stuurgroep is veel tijd genomen om met elkaar over de beleidsvisie en de bijbehorende uitgangspunten te spreken. Hoe willen we de Wmo opvatten in deze gemeente? Welke rol willen we in eerste instantie aannemen? En hoe verhoudt deze rol zich tot de Capelse burger? Het zijn vragen die verregaande strekking hebben. De negen prestatievelden hebben immers betrekking op een groot gedeelte van het beleid van een gemeente. In financiën uitgedrukt wordt gesteld dat wanneer de Awbz taken (met betrekking tot de Hulp bij het huishouden) zijn overgeheveld naar de Wmo ongeveer 35% van het Gemeentefonds Wmo-gerelateerd zal zijn.²³

In de stuurgroep werden belangrijke beslissingen genomen ten aanzien van de Wmo in Capelle, maar ook zorgde men dat de verschillende taken goed uitgevoerd werden. Er werd veel ingezet op openheid over de huidige stand van zaken bij iedere projectteamleider. De betrokkenheid van de verschillende ambtenaren bij elkaars projectonderdeel was groot en zodoende ontstond er een organisch geheel. Die betrokkenheid blijkt in de verschillende formele bijeenkomsten tot uiting te zijn gekomen, maar ook op de informele weg is veel met elkaar meegewerkt en meegedacht. De groep heeft een centrale rol vervuld in de manier waarop er uitvoering is gegeven aan het project. Planningen hebben daarbij een uitermate grote rol gespeeld, maar onder die tijdsdruk heeft het interpersoonlijke aspect van de groep zelf – juist vanwege de relatieve openheid naar elkaar – een extra dimensie toegevoegd aan de uitvoering.

Naarmate de tijd vorderde is er steeds meer aandacht uitgegaan naar de werkzaamheden op het gebied van de Individuele verstrekkingen en Eén loket. Op 1 januari 2007 moesten de zaken uit het eerste compartiment immers in gereedheid zijn gebracht. Toen de beleidskeuzes op hoofdlijnen waren gemaakt is men druk aan de slag gegaan met de invulling van het Wmo loket in de gemeente en met de huishoudelijke hulp. Niettemin bleef men in de stuurgroep gericht op het gehele plaatje van de Wmo, maar in praktische zin is met betrekking tot de genoemde onderdelen, per project meer op de uitvoering gericht gewerkt. Daarover in de volgende twee paragrafen meer.

Wanneer er wordt gesproken over een eigen identiteit van het project kan worden gesteld dat de stuurgroep daarin een belangrijke rol heeft gespeeld. Ook voor wat betreft de afstand van het project ten opzichte van de staande organisatie is de rol van de stuurgroep bepalend. Immers, de richting die men als gemeente met de Wmo wilde volgen werd vooral door dit team bepaald. Daarmee is de

²² Gemeente Capelle aan den IJssel, *Plan van aanpak Invoering Wmo*, juni 2005.

²³ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Beleidsnota Wmo*, augustus 2005.

sturende rol van de groep van invloed geweest op de verhoudingen tussen de lijn en het project. Bij een meer afgebakende richting, waarin de vorming van een eigen identiteit centraal staat, zal anders vanuit de lijn worden gereageerd op het project dan wanneer er volgens - voor de organisatie - bekende manieren invulling zou worden gegeven aan de projectmatige werkzaamheden.

5.3 Projectteam Hulp bij het huishouden

Bij het projectteam Hulp bij het huishouden is de taak neergelegd om de overgang van de Hulp bij het huishouden vanuit de Awbz naar de Wmo vorm te geven. Het gaat kortweg over drie zaken die moesten worden uitgevoerd. In de eerste plaats dient de zorgplicht van de gemeente voor haar inwoners te worden vastgelegd in een verordening waarin wordt bepaald wanneer er recht bestaat op een voorziening. Eigenlijk gaat het daarbij vooral om begripsbepalingen, er wordt gesproken over de reikwijdte van de Wmo in Capelle. In de tweede plaats diende het Besluit maatschappelijke ondersteuning invulling te geven aan de verschillende, in de verordening opgenomen bepalingen. In het Besluit moeten de lokale regels worden weergegeven, dus bijvoorbeeld over de hoogte van bedragen. In de derde plaats moest de zorg door de gemeente worden ingekocht bij verschillende zorgaanbieders; voorheen liep dit via het zorgkantoor. Nu zouden er bijvoorbeeld contracten van het kantoor kunnen worden overgenomen, maar daarnaast moest er moest door de gemeente worden aanbesteed.

Sociale Zaken was trekker van dit team met hulp van de afdeling Juridische Zaken is gewerkt aan de verordening. Het betreft een document van meer dan 20 pagina's waarin gedetailleerd is vastgelegd wat voor soort voorzieningen er geboden worden, voor wie, etc. Uit gesprekken is gebleken dat er bij de opstelling van de verordening de nodige problemen geweest zijn. Er zou onvoldoende beleidscapaciteit zijn geweest voor de juiste input. De hulp vanuit onder andere JZ en PZ heeft er aan bijgedragen dat er alsnog op tijd een stuk naar de raad is gestuurd. Er is gezegd dat er bij W&E vandaan, meer inzet had moeten komen, beleidsinhoudelijk dus. Sociale Zaken is er eigenlijk voor de uitvoering, vinden sommigen. Het voorgaande geldt, zij het in beperkte mate, ook voor de ontwikkeling van het Besluit maatschappelijke ondersteuning.

Voor het aanbod wat zorg betreft is gekozen voor een algemene aanbesteding via het zogenoemde Zeeuwse model (zie kader 3). De taakgroep Inkoop en aanbesteding van de afdeling BMO heeft hier een belangrijke ondersteunende rol gespeeld. Op initiatief van deze taakgroep zijn de verschillende stappen gezet die nodig waren in het proces van aanbesteden; men spreekt wel over de rol van procesbegeleider, voor wat betreft het onderwerp aanbesteden. Niet enkel het projectteam Hulp bij het huishouden, maar ook andere leden uit de stuurgroep zijn bij dit proces betrokken. Juist omdat het aanbesteden bij uitstek een onderdeel is dat met de uitvoering te maken heeft, is er op dit vlak bijzonder snel concrete vooruitgang geboekt.

Een adviesbureau, genaamd Significant, heeft aan de gemeente geadviseerd het Zeeuwse model te gebruiken. Dit model houdt in dat er een aantal minimale criteria worden gesteld waaraan de verschillende zorgaanbieders moeten voldoen. Er zijn zodoende 13 leveranciers door de aanbesteding heen gekomen en daarmee is een zorgcatalogus ontstaan voor de Capelse burger; men kan kiezen welke aanbieder men wil; vaak ook degene die men vòòr de Wmo had. Deze werkwijze is een groot succes gebleken voor de gemeente en de te verwachte onrust is hiermee uitgebleven.

Kader 3: Het Zeeuws model in Capelle

Over de verhouding tussen de lijn en het project kan vanuit de taken en aanpak van dit team worden gezegd dat er een behoorlijke aanslag op de tijd en energie van de teamleden is gedaan. Dat heeft vooral te maken met het feit dat er op uitvoeringsvlak een behoorlijke hoeveelheid werk verzet moest worden. Daarnaast is Sociale Zaken de trekker geweest van dit team en deze afdeling heeft in het totaalplaatje van het project een beduidend minder grote rol gespeeld dan een afdeling als W&E. Daar kunnen op zich geen conclusies aan worden verbonden, maar het zou over de algemene verhoudingen met het project wellicht iets kunnen zeggen. In dit geval kan gesteld worden dat er bij SZ vandaan wat minder betrokkenheid is gesignaleerd; soms ook ten aanzien van die verantwoordelijkheden waartoe wèl mensen van de afdeling zijn ingezet.

5.4 Projectteam Eén loket

De taak van het team Eén loket bestond uit de voorbereiding en implementatie van het Wmo loket in Capelle aan den IJssel. Daarmee wordt dan vooral bedoeld de frontoffice; de plek waar mensen terecht kunnen met al hun Wmo-gerelateerde vragen. De loketmedewerkers zouden zich, naast de beantwoording van vragen van de burgers ook gaan bezighouden met het opstellen van beschikkingen en dergelijke, maar voor het team was de realisering van de frontoffice de kerntaak. In oktober 2005 is een concept projectplan voor het team Eén loket vrijgegeven. Hierin is uiteengezet welke doelen er op welke termijn bereikt moesten worden. Het team heeft zich in eerste instantie bezig moeten houden met de inventarisatie van het werkveld. Voor de vraag naar hulp bij het huishouden zou de burger immers vanaf 1 januari 2007 bij het loket aankloppen. Maar zoals gezegd, ook alle andere Wmo-gerelateerde vragen zouden beantwoord moeten kunnen worden, of er diende directe doorverwijzing plaats te vinden. Voor een goede levering van zorg en beantwoording van alle vragen was nauw contact met uitvoerende instanties op zijn plaats. Vanuit de verschillende overleggen werd een werkgroep ingesteld om de nieuwe verantwoordelijkheden van de gemeente in goede banen te leiden. Vervolgens moesten er binnen het projectteam vragen beantwoord worden met betrekking tot de vormgeving, locatie en functionele reikwijdte van het loket. Nadat de vaststelling van financiële middelen zou zijn gedaan, kon worden begonnen met de inrichting van het loket. Daarbij moet worden gedacht aan fysieke inrichting, maar ook aan de digitale variant via een eigen website. Ook het management is van belang bij de ontwikkeling van het loket. Zaken die daarbij aan de orde zijn, zijn vragen over de rechtspersoonlijkheid van het loket, of klachtenprocedures.²⁴

Het team heeft zich in toenemende mate ook met de implementatie van zaken met betrekking tot de backoffice beziggehouden. De dubbele rol van de projectteamleider (tevens plaatsvervangend afdelingshoofd PZ) is hierop van invloed geweest, want het loket moest immers onderdeel gaan uitmaken van de afdeling Publiekszaken. De teamleider was er in die zin sterk op gericht de plannen succesvol uit te voeren. Omdat de Wmo een substantiële bijdrage zou gaan leveren aan het takenpakket van deze afdeling sneed het mes aan twee kanten.

Het projectteam heeft een sterk verbindende rol gespeeld in de uitvoering. Doordat er nagedacht moest worden over alle Wmo-gerelateerde zaken voor Capelle aan den IJssel en sterk is ingezet op het zoeken naar verbanden tussen de verschillende beleidsterreinen heeft het team een centrale plek ingenomen. De tijdsdruk op de werkzaamheden van dit team is een andere oorzaak geweest voor de rol die het aannam; er kan gesteld worden dat het team een aanjaagfunctie heeft gehad in het project. De resultaten zijn uiteindelijk volgens planning behaald; sinds 2 januari 2007 is het Wmo-loket van de gemeente Capelle aan den IJssel opengesteld voor haar inwoners.

²⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Projectplan Wmo loket*, oktober 2005.

De dubbelrol van de projectteamleider heeft een positieve invloed gehad op de verhoudingen tussen het projectteam en de lijn. Daar waar de functie als plaatsvervangend afdelingshoofd werd uitgeoefend in projectgerelateerde aangelegenheden zullen beide perspectieven helder voor ogen zijn gehouden. Zo mag worden aangenomen. En andersom geldt waarschijnlijk hetzelfde. Daarnaast heeft het uitvoerende karakter, maar meer nog de uiteindelijke implementatie van het Loket bij de betreffende afdeling een rol gespeeld in de wijze waarop aan de uitvoering van de werkzaamheden invulling is gegeven.

De verhoudingen tussen lijn en project vertonen ook in dit geval bepaalde situatieafhankelijke kenmerken.

5.5 Projectteam Jeugd

Vanuit de afdeling W&E is leiding gegeven aan het projectteam Jeugd. Dit onderdeel van het project kan worden geschaard, in tegenstelling tot de twee voorgaande teams, onder de beleidsrijke invoering van de Wmo. De taak van het team heeft daarmee veel minder een uitvoerend karakter dan de vorige twee besproken teams. Het tweede prestatieveld uit de Wmo richt zich uitdrukkelijk op jeugd en opvoeding en dit team zou moeten gaan onderzoeken in hoeverre de input vanuit de Wmo iets zou kunnen bijdragen aan het bestaande lokale beleid; en bezien waar herijking mogelijk, dan wel noodzakelijk is. De herijking ontstaat volgens een aantal stappen:

1. Inventarisatie huidige stand van zaken
2. Inventariseren van de actoren
3. Identificeren van de knelpunten
4. Formuleren van de doelen
5. Formuleren van prioriteiten
6. Vormgeving van participatie en verantwoording
7. De uitvoering

Voor het onderdeel Jeugd is dit stappenplan zorgvuldig doorlopen waarbij in de eerste plaats als uitgangspunt is gehanteerd: implementatie van de wet zoveel mogelijk binnen het bestaande beleid plaats te laten vinden en daarnaast: waar mogelijk gebruik maken van bestaande organisatiestructuren. Dat betekent dat de Wmo in deze opgevat is als een eventuele aanvulling op huidig beleid, maar niet als een nieuw overkoepelende noemer. Daarmee is, voor dit onderdeel (prestatieveld) van de Wmo richting gekozen door de gemeente. Namelijk dat voornamelijk niet wordt besloten tot het onderbrengen van het lokale Jeugdbeleid bij de Wmo, maar de twee zaken feitelijk naast elkaar te laten bestaan. De onderzoeken hiertoe, zijn volgens het stappenplan door het team verricht. Maar naar voren kwam alleen - ook in interviews - dat een reden tot noodzaak voor het drukken van een Wmo-stempel op het totale Jeugdbeleid niet is gevonden. Als achterliggende oorzaak hiervoor kan de maatschappelijke en politieke aandacht voor Jeugdbeleid worden aangedragen. Men was in Capelle aan den IJssel, vòdr de plannen voor invoering van de Wmo, al intensief aan de gang geweest met de ontwikkeling van integraal Jeugdbeleid. De aspecten die in de Wmo sterk benadrukt worden beperken zich volgens een respondent hoofdzakelijk op zorg, terwijl Jeugdbeleid veel meer omvat dan alleen dat. Zodoende is vanuit het team gekozen voor een benadering waarin de aspecten uit de Wmo op het integrale jeugdbeleid worden toegepast en niet vanuit de Wmo wordt gedacht en gehandeld – meer andersom, dus.

De afstand die hier beleidsmatig kenbaar wordt gemaakt - tussen Wmo en staand beleid – kan duiden op een ‘spannende’ verhouding tussen de lijn en het project. Aan de andere kant was dit project er juist voor om bepaalde beleidsmatige beslissingen te nemen ten aanzien van de Wmo in de gemeente. In die zin is er gewerkt volgens plan en - zijn er keuzes gemaakt.

5.6 Projectteam Mantelzorg / Vrijwilligerswerk

Ook het projectteam Mantelzorg/Vrijwilligerswerk heeft betrekking op de beleidsrijke invoering van de Wmo; geen grote tijdsdruk voor wat betreft de uitvoering dus. Aan de andere kant is de ingangsdatum van 1 januari 2007 wèl van toepassing op het overgaan van de gelden vanuit de Awbz naar de gemeenten op het terrein van mantelzorg. Gemeenten zijn in dit opzicht vanaf 2007 verantwoordelijk voor de mantelzorgondersteuning. Voor het jaar 2007 geldt alleen een overgangsregeling en dat betekent dat de gelden nog op dezelfde wijze zullen worden besteed. In de jaren die volgen krijgen gemeenten steeds meer ruimte om hun eigen invulling te geven aan de wijze waarop zij met de bedoelde financiën omgaan.

De taak van het projectteam bestaat hierin dat er een confrontatie moest plaatsvinden tussen het bestaande beleid en de beleidskaders van de Wmo; herijking. Op afstand lijken de uitgangspunten die in dit team zijn gehanteerd op die van het projectteam Jeugd (zie de stappen in par. 5.5), maar bij zorgvuldiger benadering moet worden vastgesteld dat er sprake is van een wezenlijk verschil.

Het bestaande beleid wordt als uitgangspunt genomen bij het ontwikkelen van nieuw beleid

- waar mogelijk gebruik maken van bestaande organisatiestructuren.
- Ontwikkeling van nieuw beleid wordt gedaan in samenspraak met diverse organisaties en vrijwilligers.
- Binnen de WMO heeft het vrijwilligerswerk en de mantelzorg raakvelden met meerdere prestatievelden.²⁵

In de verschillen tussen uitgangspunten komt helder naar voren dat er bij dit projectteam meer aandacht uitgaat naar nieuw te ontwikkelen beleid binnen de kaders van de Wmo. Terughoudendheid ten aanzien van de nieuwe wet valt er eigenlijk niet te bespeuren. Nu is het zo dat de onderwerpen vrijwilligerswerk en mantelzorg in Capelle tot vòòr de Wmo verschillend benaderd werden. Of anders gezegd; vrijwilligerswerk was reeds sinds een aantal jaren een belangrijke thema in de gemeente, mantelzorg viel voorheen onder de Awbz, en was daarmee dus nieuw voor de gemeente. De projectteamleider hield zich vòòr de Wmo sinds meerdere jaren al intensief bezig met beleid rondom het vrijwilligerswerk en voor haar gold de extra aandacht, via een nieuwe wettelijke regeling, voor het beleidsveld als een aanjager voor hetgeen waarvoor ze zich in de jaren ervoor had ingezet. Zodoende is de mogelijkheid (opdracht) tot herijking van beleid door dit team met beide handen aangegrepen. Het vrijwilligerswerk van de jaren vòòr de Wmo is geëvalueerd en men heeft drie terreinen als extra prioriteiten aangemerkt. Het betreft de (1) werving, (2) ondersteuning en (3) deskundigheidsbevordering van vrijwilligers.

Omdat mantelzorg vanuit de Awbz naar de gemeente zou toekomen was er op dit vlak meer sprake van verkenning dan van evaluatie. Het in kaart brengen van de lokale stand van zaken op dit gebied was daarmee een eerste doel. De mogelijkheid om dat te doen met verschillende betrokken organisaties zorgde voor snelle cumulatie van de nodige, relevante informatie. Enige betrokkenheid vanuit de gemeente met mantelzorg (via het steunpunt mantelzorg bijvoorbeeld) was er wel, maar de regierol van de gemeente zou met de komst van de Wmo ook op dit veld moeten worden aangevat. Onder andere de financiering zou onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid komen. Het projectteam heeft zich in die zin beziggehouden met de overheveling van de budgetten vanuit Coördinatie Vrijwillige Thuiszorg en Mantelzorgondersteuning gelden (Cvtn, onderdeel van de Awbz) naar het lokale terrein. In 2006 zou alles zoveel mogelijk hetzelfde gelaten worden, maar in de verkennende periode is wel aandacht uitgegaan naar de grenzen aan de mantelzorg in relatie met de

²⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Projectplan WMO - vrijwilligerwerk en mantelzorg*, november 2005.

zorg en de Hulp bij het huishouden en de relatie met het vrijwilligerswerk. Daarmee wordt duidelijk dat er op dit projectonderdeel intensief gezocht is naar verbanden onder de paraplu van de Wmo.

Vanuit W&E is dit projectteam aan de slag gegaan met zoeken naar mogelijke aanknopingspunten van de Wmo met bestaand beleid. Die zoektocht is duidelijk gericht geweest op het behalen van voordeel voor de betreffende beleidsonderdelen. Omdat het team qua onderwerp was verdeeld in een bekend en een onbekend terrein was er een gesplitste aanpak. Die aanpak was niettemin gebaseerd op het integrale karakter van de Wmo. De nieuwe sturingswijze is bij wijze van spreken letterlijk overgenomen en daar vanuit is men te werk gegaan. De functionele positie (als beleidsmedewerker Vrijwilligerswerk) van de projectteamleider binnen W&E, de nodige expertise en het nieuwe – nauw verwante – onderwerp Mantelzorg hebben er aan bijgedragen dat de positie van het team - voor wat betreft de verhoudingen tussen lijn en project - niet onder druk is komen te staan. Het contact met de projectmanager (óók van W&E; zelfde kamer) en de belangen en motivatie om zaken goed uit te voeren droegen bij aan een vlot verloop van projectwerkzaamheden. Hierin heeft men geen grote moeilijkheden ondervonden. In overleg met betreffend unithoofd is wel het een en ander aan reguliere taken en verantwoordelijkheden overgeheveld.

5.7 Projectteam Woonzorg infrastructuur

Het projectteam Woonzorg infrastructuur is eigenlijk een beetje een vreemde eend in de bijt. Het masterplan, zoals daarvoor opdracht is gegeven door de gemeente was al een op zichzelf staand plan. In die zin heeft het team een ander karakter gekend; de profilering ervan binnen het project was in operationele zin minder herkenbaar. Ook de verhoudingen met de lijn – zoals ze in dit onderzoek aan de orde worden gesteld - zijn niet of nauwelijks zichtbaar geweest. Niettemin volgt hieronder een korte schets van de inhoud van het onderwerp van het team.

De veelomvattende aanpak die de Wmo voorstaat betreft in het eerste prestatieveld de sociale samenhang in dorpen, wijken en buurten. Die samenhang creëer je niet één-twee-drie, duidelijk is wèl dat er integraal moet worden ingezet om zulk soort hoog gegrepen doelen te bereiken. Eén van de aangrijpingspunten hierbij is wonen en de combinatie daarvan met zorg. In Capelle aan den IJssel is zo ingespeeld op de Wmo; door het masterplan Woonzorg infrastructuur bij het project te betrekken. Dit plan geeft een uitwerking van de combinatie Zorg, Wonen, Welzijn. Er worden veel verschillende oorzaken gegeven voor de toenemende vraag naar woon-zorgcombinaties. Om er een aantal te noemen: de vergrijzing, de wens van zowel ouderen als gehandicapten om langer zelfstandig te willen blijven wonen en steeds hoger wordende eisen aan de kwaliteit van zorg. Al met al een onderwerp dat bij uitstek geschikt is voor een label van de Wmo.

De afdeling Stedelijke Ontwikkeling heeft – buiten het project om – een grote bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het plan. Het was al lang voor de Wmo in ontwikkeling; bij de start van het Wmo traject was de ontwikkeling van het plan in de laatste fase. Vanwege verschillende manieren van financiering van projectmedewerkers binnen de Capelse organisatie, èn vanwege een beperkt budget vanuit het ministerie van VWS, is besloten de projectmanager het werk van dit team te laten voltooien. Dat gebeurde overigens in samenwerking met Stichting ProVeres, een stichting die adviseert op het terrein van zorg en wonen in wijken. Binnen de werkzaamheden is veel aandacht uitgegaan naar samenbrengen van verschillende betrokken partijen om een zo volledig mogelijke visie neer te leggen op het gebied van zorg en wonen in Capelle. Vele bijeenkomsten zijn in dat kader gehouden en de onderzoeken in de verschillende wijken zijn in eerste instantie gericht op het aanbod van de eerstelijnszorg.

5.8 Samenvattend

De uitvoering van het Wmo-project in Capelle aan den IJssel kenmerkt zich door de grote verscheidenheid in de verschillende onderwerpen. De stuurgroep met name, heeft in die verscheidenheid een grote bijdrage geleverd aan enerzijds de progressie van de teams afzonderlijk, en anderzijds aan het vinden van verbanden tussen de verschillende onderwerpen. Vooruitgang is daarmee in beide opzichten gewaarborgd geweest. Dat neemt niet weg dat ieder team voor zichzelf heeft onderzocht welke mogelijkheden er waren om in Wmo verband ook daadwerkelijk te slagen. Bij sommigen was dat onontkoombaar; dan denken we vooral aan de teams waarbij de uiteindelijke uitvoering van verplichte (voorheen: Rijks-)taken de hoofdrol speelde. Bij andere is de zoektocht soms wat meer vrijblijvend geweest.

Ten aanzien van de verhoudingen tussen lijn en project kan na bespreking van de uitvoering van het project nog niet veel concreets – in algemene zin - worden gezegd. De impact van afzonderlijke beleidsonderwerpen in de betreffende context en de verschillende werkwijzen van de teams en hebben er in geresulteerd dat de verhouding met de lijn bij ieder team weer anders is geweest. Wel kan gesteld worden dat er een aanzienlijke mate van afstand is gesignaleerd. In sommige gevallen was dat puur pragmatisch en professioneel; er was sprake van een gezonde afstand waar vertrouwen en wederzijds respect de toon aangaven. In andere gevallen leek de afstand meer voort te komen uit desinteresse, onbegrip of zelfs tegenstand. Op het institutionele vlak was er dus zowel sprake van vertrouwen - vanuit de lijn - als tegenstand, op het gebied van nieuwe beleidsontwikkelingen bijvoorbeeld. En relationeel is er respect geweest in de contacten met de staande organisatie, maar ook onbegrip - ten aanzien van de complexiteit van de materie, onder andere.

6. HET PROJECTMANAGEMENT

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal met behulp van een aantal theoretische concepten worden besproken hoe het projectmanagement het project heeft aangestuurd. Daaraan voorafgaand komt de verdeling van de verantwoordelijkheden in het project aan de orde. En dan volgt nog een korte paragraaf over de verdeling van de werkzaamheden tussen project - en regulier werk bij de projectteamleden. Nadat de werkconcepten zijn besproken wordt een paragraaf gewijd aan het vraagstuk rondom afstand en toenadering tussen de lijn- en de projectorganisatie; detachment en (pre-)reattachement. En daarna zal een korte reflectie volgen ten opzichte van de verhoudingen met de lijnorganisatie. Tot slot volgt een samenvatting van het hoofdstuk. De volgende deelvraag zal hiermee worden beantwoord:

→ *Hoe is dit project aangestuurd door het projectmanagement?*

6.2 Verdeling van de verantwoordelijkheden

De taken die - voortvloeiende vanuit de Wmo – moesten worden uitgevoerd hebben betrekking op een aanzienlijk terrein van de lokale overheid. Door de inzet vanuit verschillende afdelingen is in Capelle aan den IJssel getracht het multidisciplinaire karakter van de werkzaamheden adequaat te ondervangen. Dat neemt niet weg dat het grootste gedeelte van de onderwerpen uit de prestatievelden betrekking hebben op beleidsterreinen die in Capelle onder de afdeling W&E vallen. De keuze voor een projectmanager bij deze afdeling vandaan is zodoende niet verassend en ook leeuwendeel van de projectteams is door mensen van deze afdeling geleid, dan wel ondersteund. De opdrachtnemer/budgethouder van het project is het afdelingshoofd van W&E. In die zin kan worden gesteld dat er aan de ene kant is getracht organisatiebreed in te steken, maar dat men zich bij de verdeling van de daadwerkelijke verantwoordelijkheden hoofdzakelijk heeft geconcentreerd op de afdeling W&E. Ook verdient in dit opzicht het betrekken van de adjunct-gemeentesecretaris bij het projectmanagement vermelding; door zijn positie in het project, en als gevolg van zijn bevoegdheden, is hiërarchisch gezien het domein van het project groot.

De feitelijke verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelstellingen van het project ligt bij de projectmanager vanuit W&E. Zoals gezegd; de projectdirecteur fungeert als een soort van rugdekking voor de projectmanager, zodat hij ongestoord te werk kan gaan en zorg kan dragen voor het behalen van de concrete resultaten. De opdrachtnemer van het project speelt in dit verband een dubbelrol. Als hoofd van de afdeling W&E levert hij verschillende deelnemers aan het project en is hij verantwoordelijk voor hen. Wanneer we de twee zaken naast elkaar zetten kan worden gesteld dat het hoofd dus zowel verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van het project, maar dat hij tegelijkertijd ook de staande organisatie vertegenwoordigt, als functionele manager. Met de Wmo is het dan ook nog eens zo dat er sprake is van een nieuwe overkoepelende wet, welke voor (beleids)medewerkers als bedreigend kan worden ervaren ten aanzien van hun specifieke beleidsterrein. De kans op spanning is daarbij evident en dat is tijdens het project ook gebleken. In de stuurgroepbijeenkomsten is door een aantal nogal eens gesproken over een ‘afdeling Wmo’; iets waartegen het hoofd W&E zich “met hand en tand verzet heeft”. Aan de andere kant heeft het hoofd zich goed gerealiseerd wat voor een impact de wet op het huidige beleid zou hebben en de goede verstandhouding met de projectmanager (die vanuit zijn rol als medewerker van W&E ook ‘onder’ het afdelingshoofd valt) heeft er voor gezorgd dat er gedurende het project telkens naar de gulden middenweg is gezocht.

Ten aanzien van de verantwoordelijkheden van de projectmanager kan gezegd worden dat hij in het project een spilfunctie vervulde. Niet alleen de relaties met afdelingshoofden, ook de aansturing van de projectteams is van groot belang geweest voor de voortgang van het project. De verschillende projectteamleiders zijn gekozen door middel van overleg en in overeenstemming met de afdelingshoofden en de medewerkers zelf. In eerste instantie heeft de projectmanager een aantal mensen geselecteerd, vervolgens hebben de betrokken afdelingshoofden een aantal mensen naar voren geschoven en op basis daarvan is naar overeenstemming gezocht. Vanuit het projectmanagement is gemeld dat daar bewust voor is gekozen; een keuze die kan worden gelinkt aan het theoretisch perspectief van dit onderzoek, de verhoudingen tussen lijn en project.

6.3 Verdeling van werkzaamheden bij individuele projectteamleden

Het onderwerp dat in de verhoudingen tussen de lijn en het project het meest tot de verbeelding spreekt is de verdeling tussen reguliere en projectwerkzaamheden van de individuele projectmedewerkers. Hierover kan worden gezegd dat er sprake is geweest van grote verschillen. Voor de één was het simpelweg overhevelen van de reguliere werkzaamheden naar projectwerk; de bestaande taken zouden gaan vallen onder de nieuwe wet. Voor anderen stond, of staat projectwerk gelijk aan regulier werk. Vooral in ondersteunende functies zie je dit; het leveren van ondersteuning aan projecten is voor bepaalde ambtenaren/taakgroepen dagelijks werk. Voor nog weer anderen is er een duidelijk onderscheid te herkennen geweest en in deze groep hebben zich ook verschillen voorgedaan. Sommigen ondervonden moeilijkheden en hebben bepaalde reguliere taken moeten afstoten, anderen zijn juist de projectwerkzaamheden gaan beperken - en ook waren er waarbij beide soorten werk normaal naast elkaar konden blijven bestaan. De grote verscheidenheid aan verdeling qua werkzaamheden geeft aan dat voorzichtigheid geboden is bij de beantwoording van vragen over de verhoudingen tussen lijn en project. Per afdeling, en dus zelfs per individuele betrokkene kunnen specifieke omstandigheden worden aangedragen die een ander licht op de zaak werpen.

6.4 De aansturing van het project

Vanaf het moment dat er in de landelijke politiek gesproken werd over de Wmo is in Capelle door de projectmanager bijgehouden welke voorbereidingen er zoal getroffen moesten worden. Medio 2005 is begonnen met het samenstellen van de verschillende projectteams en zijn de plannings per team gemaakt. De eerste stuurgroepbijeenkomst was op 30 augustus 2005. Al snel bleek dat de complexiteit van de materie groter was dan menigeen zich vantevoren had bedacht. Juist omdat het een heel nieuwe denkwijze, een nieuwe sturingsfilosofie betrof is er erg veel tijd uitgetrokken voor het doen laten ontstaan van eenduidig begrip van de zaak. Tijdens interviews kwam geregeld het woord 'organisch' naar voren, ter omschrijving van de manier waarop de stuurgroep heeft gewerkt. Elkaar helpen een helder besef te krijgen van de zaak door middel van bijvoorbeeld het mailen van relevante artikelen, het opzoeken van collega's om te peilen welke verbanden er gelegd kunnen worden tussen verschillende beleidsterreinen, of advies vragen van teamgenoten. Deze zaken kenmerken de werkwijze van de stuurgroep. Dat is ook de insteek geweest van het projectmanagement; de hiërarchische rolverdeling was in de groep van ondergeschikt belang, er is getracht te werken op basis van gelijkwaardigheid om daarmee voldoende ruimte te geven aan ieders expertise en persoonlijke vaardigheden en kennis. Door een respondent is in lijn hiermee opgemerkt dat "eigenlijk iedereen in de aansturing zat". Vandaar ook de term organisch. Nog weer anders gezegd: het betrof de aansturing van professionals.

In de gesprekken met de teamleiders kwam naar voren dat de sfeer ‘open’ en ‘goed’ was, dat er ‘prettige werkrelaties’ bestonden en er onderling ‘veel betrokkenheid’ was. Tijdens de tweedaagse werkconferentie in Oegstgeest op 6 en 7 juli 2006 is ten aanzien van die goede sfeer de ‘basis gelegd’, volgens een respondent. Tijdens de tweedaagse is men met de stuurgroep een kasteel ingetrokken om daar met elkaar te komen tot helderheid over de verschillende te maken beleidskeuzes. In die dagen is er veel gesproken over allerlei relevante onderwerpen en heeft ook de teamvorming een goede impuls gekregen. In de volgende passage uit een interview komt duidelijk naar voren hoe de aansturing van het project zich zou hebben gemanifesteerd: “In het project is veel heen en weer geschakeld tussen individuele ondersteuning en het werken in een team. Deze elementen zijn sterk aan elkaar gekoppeld. Er is veel verantwoordelijkheid bij een ieder gelegd, rekeninghoudend met draagkracht. Kernelementen: ruimte om te leren (fouten mogen maken), wèl strak op resultaten en van groot belang: de samenstelling van de groep en het formeren van een team”.

Naast de positieve geluiden ten opzichte van de interne situatie in de stuurgroep, kan niet over het hoofd worden gezien dat er wel degelijk ook spanningen zijn geweest. Deze hadden hoofdzakelijk te maken met de verhoudingen met de omgeving van het project. Het management heeft erg veel tijd en energie moeten steken in het betrokken maken/houden van mensen in de omgeving. Daar komen bijvoorbeeld de relaties met afdelingshoofden om de hoek kijken, maar ook die met de directie en het college van burgemeester en wethouders zijn van belang. Wanneer er bepaalde spanning in de stuurgroep tot uiting kwam, is er uiteindelijk in bepaalde gevallen een beroep gedaan op formele en/of hiërarchische posities. Niettemin is overleg en compromisvorming altijd het uitgangspunt geweest.

6.4.1 Beheersing

Vanwege de inwerkingtredingdatum van 1 januari 2007 van de Wmo was er tijdens het project duidelijk sprake van een bepaalde tijdsdruk. Zoals bekend gold dit met name voor de projectteams Hulp bij het huishouden (HH) en Eén Loket (EL). Niettemin is het project in zijn geheel in grote mate gericht geweest op het behalen van bepaalde doelen, binnen een bepaalde tijd. Dit is kenmerkend bij sturen op beheersing. In de volgende twee paragrafen worden de twee concepten die hieraan gerelateerd zijn besproken.

Planning

In de verschillende plandocumenten van de projectteams die eind 2005 zijn opgesteld wordt over het algemeen tamelijk nauwkeurig omschreven welke paden men beoogt te gaan bewandelen en daarbij wordt vaak een tijdsbestek gegeven. Planning heeft in die zin, voorafgaande aan het project, een belangrijke rol gespeeld. Voor de projectteams die zich hebben beziggehouden met herijking van bestaand beleid was er minder sprake van tijdsdruk dan voor de teams waarbij op het gebied van de uitvoering bepaalde zaken moesten worden gerealiseerd. Die tweedeling is zichtbaar in het gehele verloop van het project en werd, naarmate de tijd vorderde, scherper.

De planning voor de teams HH en EL was behoorlijk strak. Niettemin bleek dat het uiteindelijk alsnog een krappe zaak werd. Bij HH is het nodig gebleken om iemand van een extern bureau in te huren; was dat niet gebeurd, dan was men waarschijnlijk niet op tijd klaar geweest met de zaken rondom managementrapportagesystemen voor de Individuele verstrekkingen. Sowieso was het schrijven van stukken zoals de Verordening en het Besluit maatschappelijke ondersteuning iets waaromtrent het projectmanagement vantevoren niet helemaal de juiste inschatting heeft gemaakt. De teamleider van EL heeft tijdens een interview aangegeven dat zij gedurende het project steeds meer tijd besteedde aan het project. Kostte het aan de start nog één dag van haar week, aan het eind waren dat er vijf, of meer. In die zin is er best veel gevraagd van bepaalde mensen in dit project. Qua planning (en ook

beleids capaciteit) had daar volgens sommigen beter op moeten worden ingespeeld. Men voelde het immers ruim op tijd aankomen, zo zei een geïnterviewde.

Zoals er bij de teams HH en EL met een strakke planning is gewerkt, zo heeft dat voor de andere teams minder een rol gespeeld. Moet worden opgemerkt dat er vanuit BMO wel een soortgelijk bestand is opgesteld met zeer nauwkeurige beschrijvingen van alle activiteiten voor het gehele project. Al snel bleek dat dit voor de mensen in het team niet werkte. Waarschijnlijk ook - door de tijd die nodig was voor collectieve begripsvorming - heeft een meer organische werkwijze haar intrede gedaan. De activiteiten die in de plandocumenten werden aangegeven hebben gediend als ijkpunten, als kaders, maar daarbinnen heeft zich een bepaalde zoektocht afgespeeld waarbij er voldoende vrijheid was voor een ieder. Opmerkelijk is in dit verband de samenstelling van de groep. De mensen uit de teams HH en EL hebben in die zoektocht namelijk ook hun steentje bijgedragen; het ging per slot van rekening over de algemene zienswijze van de gemeente op de Wmo in Capelle aan den IJssel. Voor deze teams hebben de twee werkwijzen/planningen zodoende door elkaar heen gelopen. Daar is nog het een en ander over te zeggen.

Door een respondent is de aanbeveling gedaan voor een volgend, soortgelijk project een knip aan te brengen tussen beleid en uitvoering. Vanuit zijn ondersteunende rol is hij pas in de zomer van 2006 serieus met het project aan de slag gegaan en hij ontdekte, als soort van nieuwkomer, dat er op dat moment echt knopen moesten worden doorgesneden. Daar is toen ook stevig op ingezet en in feite, zo lijkt het, is in die momenten de tweedeling tussen verschillende tijdspaden en werkwijzen, de knip tussen beleid en uitvoering, duidelijker geworden. Achteraf gezien, zo wordt door iemand anders bevestigd, had die tweedeling eerder concreet gemaakt moeten worden, of in ieder geval had men eerder met uitvoeringstaken mogen beginnen. 'Geen woorden (meer), maar daden' is hier een treffende typering.

Aan de andere kant is het uitvoerende gedeelte niet meer dan een onderdeel van het project in zijn geheel en daarmee wordt bovenstaande kritiek enigszins gerelativeerd. Het totale project is wel als een 'reis' getypeerd. Een reis waarbij je continu op zoek bent naar de juiste wegen. Op de zoektocht naar een passend beleidsprogramma vanuit de nieuwe sturingsfilosofie is het vanzelfsprekend dat er niet enkel op de uitvoering gericht kan worden gewerkt. Wel is het zo dat die zaken een basis nodig hebben in de beleidskeuzes die moesten worden gemaakt. De planning is daar vantevoren goed op afgesteld. Er zijn vanuit het Rijk wat vertragingen geweest die ervoor zorgden dat men later in staat was om met bepaalde dingen te beginnen. Daarnaast hebben de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 een rol gespeeld ten aanzien van de planning. Niettemin kan worden vastgesteld dat de planning in het project voor alle projectteams leidend is geweest. Op het gebied van uitvoering, maar ook ten aanzien van de beleidsrichting. Eerder strak dan losjes; meer vooraf vastgesteld dan ad hoc.

Zoals in de interviews naar voren is gekomen zijn er in eerste instantie weinig spanningen geweest tussen de project- en reguliere werkzaamheden van de individuele projectleden. In een later stadium zijn er meer spanningen ontstaan. Ook vanuit ondersteunende afdelingen moest soms behoorlijk worden bijgesprongen om zaken op tijd af te krijgen. Juist vanwege de breedte van het project zijn de ontstane verbanden snel gegroeid en hebben bepaalde medewerkers zich over de gehele breedte van het project nuttig gemaakt. Dat kostte alleen wel tijd. En die tijd was vantevoren niet voldoende ingeschat. Tijdens het project is er wel genoeg overleg geweest om te compenseren waar dat nodig was. Maar voor wat betreft de planning kan uiteindelijk worden gezegd dat men zich ietwat verkeken heeft op de complexiteit en grootte van het project.

Informatie

De informatievoorziening ten aanzien van de Wmo is in Capelle aan den IJssel vooral terug te voeren op de landelijke invoering van de wet. Doordat er sprake was van een verandering die iedere

Nederlandse gemeente aanging is er vanuit de Rijksoverheid ingezet op consistentie in de informatievoorziening. Door middel van een aparte website (www.invoeringWmo.nl) is op landelijk niveau informatie vrijgegeven voor iedere geïnteresseerde - of betrokken ambtenaar (of burger). Deze site is een product van de samenwerking tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Via de site zijn allerlei documenten aangeboden om de invoering op gemeentelijk niveau te ondersteunen. Daarbij moet worden gedacht aan handreikingen en handleidingen met uiteenlopende onderwerpen als een financieel model, burgerparticipatie of de Wmo en ICT. Met de beschikbare informatie is door het Rijk en de VNG een flinke duit in het zakje gedaan als het gaat om wat er nodig was voor de daadwerkelijke invoering. Naast de digitale kanalen zijn gemeenten ook schriftelijk benaderd door de groep die zich op landelijk niveau bezighield met de invoering (uit VWS en VNG). Vaak met concrete handleidingen en actuele informatie. Door de respondenten is te kennen gegeven dat ook veel gebruik is gemaakt van documenten van andere gemeenten. Nog weer andere genoemde informatiebronnen zijn: congressen en studiedagen, beleidsnotities, krantenartikelen en informatie van leveranciers en van andere betrokken (maatschappelijke) organisaties.

Over de kwaliteit van de informatie is gezegd dat zij, sec gerelateerd aan de invoering, in orde was. Daarbij is wel meerdere malen naar voren gebracht dat in de grote hoeveelheid beschikbare informatie tot uiting kwam dat men ook op landelijk niveau nog zoekende was naar de beste weg voor deze nieuwe manier van sturen. In feite werd men op lokaal niveau meegenomen op - ook voor de initiatiefnemers - onbekend terrein. Op bepaalde vlakken is er niets aan de hand geweest als het gaat over de volledigheid van de informatie, maar op andere gebieden zijn bijvoorbeeld de consequenties van de wet niet voldoende in beeld gebracht. Dan kan worden gedacht aan de verstrekking van Hulp bij het huishouden door de gemeenten. Eenduidig was de informatie ook niet in ieder opzicht. De informatie over de communicatie rondom de Wmo is dit opzicht nogal eens wat vaag gebleven en daarmee voor meerdere interpretaties vatbaar.

Als het gaat om de infrastructuur van de informatie kan ook direct worden verwezen naar de landelijke sites en betrokken instanties. Toegankelijk was deze over het algemeen wel, maar door enkele respondenten is kenbaar gemaakt dat de toegankelijkheid na 'binnenkomst' ook weer snel verdween. Juist omdat het geheel zo'n groot terrein beslaat is het soms als zoeken naar een speld in een hooiberg geweest. De snelheid van de betreffende sites was prima, maar de snelheid van reageren door de helpdesk van [invoeringWmo.nl](http://www.invoeringWmo.nl) was daarentegen weer zeer traag. Er zijn zelfs nu nog onbeantwoorde vragen.

Bezien vanuit de wijze waarop door het projectmanagement is gestuurd, kan worden gesteld dat zij in dit opzicht geen grote rol heeft gespeeld. Waar het gaat om - puur - de feitelijke informatie, de voorziening en de infrastructuur, is duidelijk dat het landelijke perspectief en het nieuwe karakter van de wet tot gevolg heeft gehad dat dit hoofdzakelijk door het Rijk is geïnitieerd en aangestuurd. De invloed van het projectmanagement kan in deze vooral worden gezien in de wijze waarop is omgegaan met de informatie. Dus; welke zaken kregen bijvoorbeeld in de stuurgroepbijeenkomsten wel -, en welke kregen geen aandacht? Daarbij heeft de planning een belangrijke rol gespeeld en kan worden gerefereerd aan afspraken met de afzonderlijke projectteams. Op vooraf vastgestelde tijdstippen zouden bepaalde zaken worden aangeleverd, zoals bij het team Mantelzorg / Vrijwilligerswerk bijvoorbeeld, de startnotitie in november 2005. Of het projectteam Jeugd, waarbij gold dat de definitieve analyse van 'Preventief jeugdbeleid' besproken zou worden in de stuurgroep in maart 2006. Het spreekt voor zich dat de te bespreken informatie in de stuurgroep dan wordt afgestemd op de voortgang van de betreffende processen. In die zin kan de taak van het projectmanagement om alle beschikbare informatie over de Wmo te stroomlijnen en te kaderen naar Capels perspectief wel degelijk als van groot belang worden geacht. De hoeveelheid informatie was immers aanzienlijk en

juist ook vanwege het feit dat veel informatie diende als basis voor verdere discussie en richtinggeving zijn de keuzes hieromtrent van belang geweest.

Ten aanzien van de staande organisatie kan in de informatievoorziening en –infrastructuur een onderscheid worden herkend. De lijn-contactgroep in de eerste plaats, was onderdeel van de projectstructuur en er is in deze groep vier maal informatie uitgewisseld over de gang van zaken in het project. Daarbij waren de afdelingshoofden van de organisatie aanwezig; in feite bestond de groep uit het - voor de organisatie bekende - Management Overleg (MO), plus de projectdirecteur en de projectmanager. De wijze waarop de groep een plaats heeft gekregen in de projectstructuur geeft weer hoe de informatie-infrastructuur is vormgegeven ten opzichte van de lijnorganisatie. Achteraf is wel gezegd dat het vaak tamelijk geforceerd was, men was duidelijk niet erg enthousiast. Aan de andere kant is ook gebleken dat men juist te weinig bij elkaar geroepen is; mensen zeiden vaak onvoldoende op de hoogte te zijn over ‘wat zich daar allemaal afspeelde’.

Naast de lijn-contactgroep zijn er op een aantal betrokken afdelingen afzonderlijk - speciale werkoverleggen geweest in het kader van de Wmo. De informatie die dan bijvoorbeeld bij de afdeling Publiekszaken naar voren kwam was vooral gericht op de Wmo-gerelateerde zaken die de afdeling zou moeten gaan uitvoeren; praktisch en operationeel. Bij W&E had de informatie weer meer het karakter van inlichtingen; het informeren van de collega’s over de nieuwe wet, zagezegd. In de derde plaats is de ambtelijke organisatie in zijn geheel via het intranet van de gemeente en het gemeenteblaadje ‘Capelle Intern’ regelmatig op de hoogte gebracht over de ontwikkelingen op het gebied van de Wmo. En tevens is er net voor de invoering van de wet een campagne gestart om de wet onder de aandacht te brengen van de Capelse burger. Vanwege de grootschaligheid van die campagne werd de organisatie zelf hiermee evengoed geïnformeerd. Onder andere via de groots opgezette Wmo-krant.

De verhoudingen met de raadscommissies en de raad spelen in dit onderzoek geen grote rol van betekenis, maar het belang van informatie in die verhoudingen werd - naarmate het project vorderde – steeds duidelijker. Als het gaat om de nieuwe rol die de gemeente met de Wmo krijgt toegewezen heeft de raad, als hoogste orgaan van de gemeente, immers de uiteindelijke zeggenschap. Alle beleidskeuzes die in het project zijn gemaakt in de richting van een bepaalde nieuwe identiteit moeten zodoende gedragen kunnen worden door de gemeenteraad. Door middel van presentaties en themabijeenkomsten in vergaderingen van de raadscommissie Dienstverlening is het een en ander overgebracht vanuit het project naar de raad en is er volop de mogelijkheid geweest tot het stellen van vragen.

Informatie heeft een belangrijke rol gespeeld in het project. Het heeft aan de ene kant aangrijpingspunten gegeven voor de invulling van werkschema’s, plannings, en dergelijke. Aan de andere kant is het abstracte karakter van bepaalde informatie oorzaak geweest van langdurig zoeken naar passende mogelijkheden voor de gemeente Capelle aan den IJssel. Tevens is het van essentieel belang geweest voor de vormgeving van de verhoudingen met de omgeving van het project.

6.4.2 Beleving

Voor een aantal projectdeelnemers is het traject daadwerkelijk een ‘beleving’ geweest. De samenwerking met andere afdelingen heeft bij hen een goede indruk gegeven van wat er nog meer speelt in de Capelse organisatie en daarmee kan wederom de metafoor ‘reis’ worden gebruikt. Tijdens het project heeft zich een zoektocht afgespeeld die grensoverschrijdende aspecten kende. Vanwege de verschillende interne werkwijzen en denkwijzen is telkens ingezet op collectief begrip van de zaak. Het karakter van die sturing kan als interdisciplinair en interpersoonlijk worden getypeerd. De door Kraijo gebruikte term ‘beleving’ geeft nog wat concreter weer in hoeverre het menselijke aspect wordt benaderd bij deze wijze van leidinggeven. Beleving is immers datgene wat mensen persoonlijk

ervaren en ondervinden. In twee onderstaande paragrafen worden communicatie en samenwerking vanuit de sturingswijze naar voren gebracht en daarmee zal blijken in hoeverre sturen op beleving een rol heeft gespeeld bij het project in Capelle aan den IJssel.

Communicatie

De respondenten hebben aangegeven dat de communicatie tijdens de stuurgroepbijeenkomsten erg open was. Hiertoe werd door het projectmanagement ook min of meer uitgenodigd. Veel ruimte werd er gegeven voor persoonlijke inbreng en ideeën, bijvoorbeeld. Daarnaast bestond er ook veel begrip bij het projectmanagement voor een ieder, wat tot gevolg heeft gehad dat er een veilige sfeer is ontstaan. Die veiligheid heeft als goede randvoorwaarde gediend voor de openheid in de communicatie. "Daardoor is bij mensen het beste naar boven gehaald", zei een geïnterviewde. Maar buiten de goede communicatie binnen de stuurgroep is ook rondom het project veel ingezet op communicatie. Reeds voorafgaand aan het begin van het project speelde communicatie - en daarmee openheid en helderheid van zaken - een belangrijke rol. In de verschillende keuzes ten aanzien van de verdeling van verantwoordelijkheden over de vijf projectteams is, zoals gezegd, flink overleg gezocht met de betrokken afdelingen. Die manier van communiceren heeft eraan bijgedragen dat er in onderlinge overeenstemming van start gegaan is met het project.

Door verschillende respondenten is aangegeven dat de communicatie met de staande organisatie van groot belang is geweest voor het succes van het project. Dat wil niet zeggen dat die communicatie ook daadwerkelijk altijd voldoende en even goed was. Zoals reeds in de vorige paragraaf is besproken, is er op verschillende manieren getracht de verbinding te zoeken. Daarover kan worden opgemerkt dat de wijze van benaderen tamelijk versnipperd is geweest. De communicatie met de lijnorganisatie is in formele zin in de lijn-contactgroep tot uiting gekomen; deze momenten zijn essentieel voor de wijze waarop is getracht in te zetten op een goede verstandhouding tussen het project en de lijn. Daarbij moet worden gezegd dat de frequentie ervan niet door iedereen als voldoende is ervaren.

Over de communicatie in het project zelf kan worden gezegd dat er naast de positieve geluiden ook een beperkte hoeveelheid kritiek was. Vooral op het gebied van uitvoering is de communicatie volgens sommigen niet helemaal verlopen zoals het had moeten. Aan overleggen heeft het in dat opzicht niet ontbroken, maar doordat men zich vooral op het beleidsinhoudelijke terrein heeft begeven, is er - minder dan gewenst - gecommuniceerd volgens de planning. Aan de andere kant wordt erkend dat de complexiteit en breedte van de Wmo veel verschillende beleidsterreinen beslaat en dat de communicatie zodanig gevoerd diende te worden dat alle betrokkenen op dezelfde golflengte zouden komen. Dat is bijna op alle vlakken gelukt, zo wordt door de meeste respondenten wel beaamd. De noodzakelijke beeldvorming heeft dus enige tijd gekost, maar is uiteindelijk wel tot stand gekomen.

De frequentie van de stuurgroepbijeenkomst, eens per twee weken, is voldoende gebleken voor een goede terugkoppeling vanuit de projectteams. De synergie die tijdens die bijeenkomsten soms ontstond geeft blijk van de meerwaarde van de meetings. Juist omdat er in eerste instantie veel verwarring en vaagheid bestond rondom het gehele thema van de Wmo is men vanuit de stuurgroep gaan zoeken naar verbanden, raakvlakken en zekerheden. Door de open relaties in en rondom het project is de gezamenlijke zoektocht kracht bijgezet. De informele communicatie verliep, vanuit de basis die werd gelegd in de stuurgroep, op eenzelfde manier. Naar de verhalen van meerdere respondenten was er sprake van een continu proces waarin communicatie uit de stuurgroep doorvloeide tijdens de dagelijkse werkzaamheden van ieder projectlid. Er werd volop bij elkaar 'gebuurd' en een ruimte als de rookkamer heeft zich in dit opzicht als broedplaats voor ideeën en samenwerkingsverbanden aangediend.

In bijna alle interviews is naar voren gekomen dat de projectmanager in de goede communicatie binnen het project een sleutelrol heeft vervuld. Zijn open houding en zijn bereidheid om tussen alle betrokken groepen en medewerkers te pendelen heeft een grote bijdrage geleverd aan het projectsucces. Toch heeft de welwillendheid van de projectmanager om de communicatie in en rond het project open te houden, niet kunnen voorkomen dat er in een aantal situaties zaken zijn gaan 'etteren'. Dat wil zeggen dat er soms duidelijk niet helder werd gecommuniceerd over zaken die wel degelijk verband hielden met het project. Uiteindelijk heeft men op basis van bepaalde signalen moeten opmerken dat het projectonderwerp niet overal in de organisatie met evenveel gejuich werd binnengehaald. Zo zijn afspraken met betrekking tot het aanleveren van stukken niet altijd nagekomen en bij navraag bleken betreffende onderdelen van de lijnorganisatie meer belang te hechten aan werkzaamheden voor de afdeling dan aan die voor het project. Punt is hier vooral dat daar niet met het projectmanagement over werd gesproken. Pas toen er 'rooksignalen' ontstonden kwamen zaken aan het licht. Dit in tegenstelling tot andere afdelingen waar juist volledig open kaart werd gespeeld. Als daar moeilijkheden ontstonden in de verdeling tussen project- en regulier werk, werd in overleg naar oplossingen gezocht. Vragen over de wederkerigheid in de communicatie met de lijn kunnen zodoende niet eenduidig worden beantwoord. Soms was die er wel, maar soms ook duidelijk niet.

Samenwerking

Een indicatie over de samenwerking in het project kan in eerste instantie worden gegeven op basis van de hoeveelheid groepsproducten. Daarover kan worden gezegd dat de formele documenten die zijn afgeleverd in het kader van dit project in meerderheid zijn ontstaan door middel van samenwerkingsverbanden. De beleidsnota bijvoorbeeld, is een product van de vele gesprekken en overleggen die zijn gevoerd in en rond de stuurgroep. Aan de verordening heeft de projectleider van het team Hulp bij het huishouden veel tijd besteed, maar ook mensen van Juridische Zaken en van het team Eén loket leverden een substantiële bijdrage. Datzelfde geldt voor het Besluit maatschappelijke ondersteuning. De individuele producten bevinden zich dan meer op het vlak van uitvoeringsdocumenten, zoals plannings- en werkschema's voor de afzonderlijke projectteams of voor het totale project.

De meningen van de verschillende respondenten geven een eenduidig signaal af over de samenwerking in het project. Dat signaal is positief, wat wil zeggen dat er volgens de betrokkenen goed is samengewerkt. Velen duiden het concept samenwerking als de succesfactor van het project. Zoals al vaker naar voren is gebracht deden de verschillende – bij de Wmo – betrokken beleidsvelden, en de complexiteit die daarmee gepaard ging, een beroep op de multidisciplinaire kwaliteiten van de organisatie. Vanuit het projectmanagement is de noodzaak hiertoe tamelijk snel onderkend en de manier waarop contacten zijn gelegd en overleggen zijn gevoerd was voornamelijk op basis van openheid en gericht op overeenstemming. Dit om een helikoptervisie te kunnen vormen en het grotere plaatje te kunnen gaan - en blijven zien. Wanneer we de goede samenwerking tussen de projectteamleden in ogenschouw nemen, kan worden beargumenteerd dat de gedachtegang van het projectmanagement bijzonder goed is overgekomen. Het duidt op iets van een helder besef over het belang van het leggen van dwarsverbanden door de organisatie heen. Naast de kwaliteit van het projectmanagement, kan dus ook het begrip van de teamleden - van de impact van de nieuwe wet voor de bedrijfsvoering - worden aangedragen als reden voor de versterkte onderlinge samenwerking.

Ten aanzien van de samenwerking binnen het management van het project is door de meeste geïnterviewde ambtenaren gesteld dat deze een motiverende en stimulerende uitwerking op de rest van het projectteam heeft gehad. De combinatie van de projectdirecteur en de projectmanager was goed; zij laat zich kenmerken door de termen resultaatgerichtheid en mensgerichtheid. Het begrip en de openheid hebben er vooral ook voor gezorgd dat men tijdig en adequaat heeft kunnen inspelen op moeilijkheden. Soms ontbrak het aan de nodige expertise en op die momenten heeft het projectmanagement adequaat weten in te springen. De goede samenwerking in het projectmanagement

kan worden gezien als een belangrijke oorzaak voor het feit dat het telkens weer gelukt is om de medewerkers vanuit de verschillende afdelingen op één lijn te krijgen. Aan de andere kant van de projectmanager bevond zich nog een andere belangrijke samenwerkingsrelatie; namelijk die met het afdelingshoofd van W&E, tevens opdrachtnemer van het project. Door de maanden heen is dit contact goed onderhouden; de samenwerking was 'uitstekend'. De vele overleggen tussen de twee hebben er voor gezorgd dat er één lijn werd aangehouden en dit is volgens een respondent een belangrijke oorzaak geweest voor het succes van het project.

De reden voor de positieve signalen over het concept samenwerking zit voor een gedeelte ook in de persoonlijke ervaringen op dit gebied. In interviews is aangegeven dat de werkwijze waarmee veel verschillende expertises bij elkaar worden gebracht - en min of meer verplicht worden met elkaar mee te denken - een enorme meerwaarde heeft voor de organisatie als geheel. Waar in het medewerkerstevredenheidonderzoek van de gemeente naar voren is gekomen dat het er op dit gebied - vooral tussen de afdelingen dus - nogal eens aan ontbreekt, hebben de synergetische voordelen van de samenwerking in dit project het bewijs geleverd van de meerwaarde ervan. Ondanks inhoudelijke verschillen zijn bepaalde zaken bereikt die zonder de 'ontschotting' nooit tot stand waren gekomen. De inhoud van de beleidsnota bijvoorbeeld, geeft weer in welke mate het bijeenbrengen van de verschillende invalshoeken tot een eenparige doelgerichtheid heeft geleid; een 60 pagina's tellend document waarin met betrekking tot zorg en ondersteuning een organisatiebreed perspectief wordt neergezet.

In het zoeken naar gelijkgestemdheid hebben zich ook botsingen voorgedaan. Daarbij ging het soms om inhoudelijke verschillen, een andere keer kwamen de verschillende werkwijzen van de afzonderlijke afdelingen in conflict. Zo is de ene afdeling meer gericht op het abstracte; op het formuleren van beleid en dergelijke, terwijl een andere afdeling zich enkel bezighoudt met de uitvoering daarvan. Deze confrontatie heeft nogal eens tot knelpunten geleid en in een enkel geval is ook door onbedoeld onbegrip een situatie ontstaan waarin hulp 'van buitenaf' nodig was. In de andere gevallen zijn de verschillen meer opgevat als leerpunten en is met behulp van wederzijdse inzet gekomen tot een herziene hervatting van de werkzaamheden; met de opgedane ervaring als voordeel.

De samenwerking met ambtenaren van buiten de stuurgroep is essentieel voor de onderzoeksrichting van deze scriptie. Immers, de verhoudingen tussen de lijn en het project komen tot uiting in de samenwerking. Daarover kan worden gezegd dat deze niet onder één kwalificatie is te vangen; vanuit bepaalde afdelingen van de organisatie werd simpelweg datgene aan het project geleverd waartoe afspraken waren gemaakt en was er verder weinig bekommernis. De samenwerking verliep dan op zich prima, maar bleef beperkt tot die ene persoon of taakgroep. Het verschil in samenwerking komt dus onder andere tot uiting in de verschillen qua betrokkenheid bij de afdelingen. Publiekszaken bijvoorbeeld, zou een grote rol gaan spelen op het gebied van de uitvoering van de Wmo en daardoor was de afdeling in zijn geheel op een andere manier betrokken. De samenwerking kende hierin misschien iets meer een verplicht karakter. Op de vlakken waar de samenwerking stakte is door het projectmanagement oplossingsgericht ingezet op compromisvorming. Wanneer iets niet werkte heeft men gezocht naar wegen die beide partijen tevreden stelden, met daarin het organisatiebelang als uitgangspunt. Dient te worden opgemerkt dat de Wmo niet altijd de plaats heeft behouden waartoe zijn vanuit het Rijk is ontwikkeld. Het overkoepelende karakter van de wet heeft wel eens wat ingeboet.

6.4.3 Beheersing en beleving?

Wat in de gesprekken met de betrokken ambtenaren naar voren kwam is dat er door het projectmanagement vooral op beleving lijkt te zijn gestuurd. De wijze waarop successen bijvoorbeeld

werden gevierd, af en toe even ontspanning zoeken met elkaar, soms een feestje of een uitstapje; het motiveerde de mensen net dat stapje extra te doen. Volgens een respondent was het sowieso ‘een erg fijne club mensen, erg gemotiveerd’. Maar bijvoorbeeld ‘bedankjes’, door middel van taart of een cadeaubon, hebben die motivatie klaarblijkelijk een extra boost gegeven. In een van de gesprekken is deze manier van sturen neergezet als middel om daarmee alsnog de touwtjes in handen te houden; te beheersen. Er ontstond door sturing op beleving – beheersing.

Ten aanzien van de staande organisatie heeft dit er voor gezorgd dat het projectteam een stuk afstand nam. De inzet voor het team is vergroot en de eigenheid van het team daarmee versterkt. Daar waar het nodig was om de afstand te overbruggen is ook vanuit het belevingsprincipe gewerkt. Overleg en samenwerking zijn hierbij de uitgangspunten geweest van het projectmanagement. In eerste instantie uitgaan van de welwillendheid van de ander, en waar dat ontbrak – begrip tonen en motiveren.

6.5 Detachment en (pre-)reattachment

Naast de beschrijving van de sturingsconcepten, worden de verhoudingen tussen de lijn – en de projectorganisatie ook omschreven aan de hand van de grootte van de afstand ertussen; het detachment. Hiërarchie, identiteit en rationaliteit bieden aanknopingspunten om hierover iets te kunnen zeggen. In deze paragraaf worden die begrippen toegepast.

Hiërarchie

Vanaf de start van de voorbereidingen voor het project in 2005 is door de projectmanager onderkend dat er tijdens de werkzaamheden op bepaalde terreinen zou moeten worden gezocht naar nieuwe wegen in de uitvoering van gemeentelijke taken. Dit is immers ook hetgeen vanuit het Rijk over de Wmo is gecommuniceerd. Dat houdt in dat de kern van het project vooral een vernieuwend karakter in zich zou dragen. Op basis van die wetenschap is de projectmanager aan de slag gegaan om het project vorm te geven. In samenspraak met de directie is besloten de structuur van het project buiten de normale lijnstructuur te laten vallen. Dat wilde zeggen dat niet een afdelingshoofd de directe verantwoordelijkheid voor het project zou gaan dragen, maar dat het rechtstreeks onder de directie van de ambtelijke organisatie zou komen te vallen. Zoals bekend is met de adjunct-gemeentesecretaris als projectdirecteur die insteek concreet vertaald. De hiërarchie binnen het projectteam kan daarmee vrij duidelijk en zichtbaar worden genoemd. Immers, vanuit de directie is er voldoende bevoegdheid tot het nemen van bepaalde besluiten. Gerelateerd aan het detachmentsvraagstuk duidt deze zet op een vrij grote afstand tussen de project- en lijnstructuur; er wordt in feite een nieuwe organisatie – náást de bestaande organisatie in het leven geroepen. Andersom geldt voor de verhoudingen tussen lijn en project dat de lijntjes vrij kort zijn gebleven. De projectmanager wist bij deze opzet vrij snel de projectdirecteur te vinden, en als meerdere van zowel de lijnmanager, als van de projectmanager heeft de projectdirecteur snel besluiten kunnen nemen inzake de wat meer spanningsvolle situaties. “In andere settings gebeurt dat ook wel, maar vaak wordt die doorzettingsmacht pas bereikt wanneer zaken reeds uit de hand zijn gelopen”, aldus een respondent.

Identiteit

De identiteit van het project kenmerkte zich in eerste instantie door de uniciteit van het onderwerp; de Wmo was nieuw voor de gemeente en de missie, de taken en resources zijn vroegtijdig gedefinieerd. De naam Wmo werd, logischerwijze, aan het team verbonden en daarmee werd de toon gezet voor de weg die men als projectteam zou gaan bewandelen. Waar de stuurgroepbijeenkomst vooralsnog de indruk gaf van een ‘praatclubje’, heeft de intensiteit waarmee de overleggen werden gevoerd, bijgedragen aan een bepaalde gedrevenheid voor de zaak. De mate waarin de projectteamleden de Wmo serieus namen werkte in die zin twee kanten uit. Aan de ene kant namen ze mensen op

sleeptouw en motiveerden ze zichzelf, elkaar en hun omgeving. Aan de andere kant werkte de gedrevenheid ook een bepaald onbegrip in de hand. Vooral vanwege het feit dat sommige ambtenaren in de knel kwamen met hun reguliere werkzaamheden zijn er stemmen opgegaan over 'dat groepje' en is er in een aantal gevallen een bepaald wij-zij gevoel ontstaan. Daaraan kan worden afgelezen dat het aan de identiteitsvorming van het project niet gelegen heeft; niet iedereen begreep waar het precies om draaide, maar er werd hard gewerkt om de specifieke eigenschappen van het project tot ontplooiing te laten komen. Of de werkwijze binnen het project nieuw was voor de gemeente is niet helemaal duidelijk geworden; toch mag worden vastgesteld dat de interdisciplinaire aanpak - waarbij de term 'ontschotting' telkens weerklinkt - als onorthodox (en noodzakelijk) is opgevat door menig betrokkene. Ook dit wijst op een vrij 'eigen' identiteit. Tot slot de houding van de betrokkenen ten opzichte van het project; in de zin van werkhouding. Deze is voor het merendeel van de geïnterviewden als serieus te typeren. Dat geldt ook voor degenen die in een ondersteunende rol hebben geparticipeerd. "Het was een zwaar project", zei een van de respondenten. Dat de meesten het niet zagen als iets wat er 'zo maar even bij' gedaan werd heeft vooral te maken met de impact dat de nieuwe wet zou hebben op het takenpakket van de gemeente. Dat laatste impliceert niet automatisch dat iedereen de nieuwe richtlijnen klakkeloos heeft overgenomen, maar wel is duidelijk geworden dat er serieus is nagedacht over de relevantie en het belang voor de lokale situatie, en daarmee voor het eigen individuele werkterrein.

Rationaliteit

De besluitvorming binnen het projectteam is door een aantal betrokkenen als langdurig en stroperig gekenmerkt. Volgens hen had er wel wat meer vaart in gemogen. Het eindeloos overleggen - in relatie tot de cultuur van de afdeling W&E - is nogal eens naar voren gebracht als remmende factor voor de te behalen projectresultaten. Uitspraken van deze aard zijn weer door anderen gerelativeerd met argumenten die de noodzaak van overleg en beraad benadrukken. Juist in de complexiteit en de veelheid aan raakvlakken binnen een wet als de Wmo zou het blijvend zorgvuldig afwegen op zijn plaats zijn. Die denkwijze is ook in lijn met de nieuwe filosofie van de Wmo en geeft een antwoord op de vraag in hoeverre er in het project sprake is geweest van rationaliteit, namelijk voldoende. De vele overleggen die de zoektocht van het projectteam kenmerken geven blijk van het zeer serieus nemen van het onderwerp voor de gemeentelijke organisatie. De tweedaagse werkconferentie in Oegstgeest heeft volgens een respondent een basis gelegd voor een goede uitkomst van die zoektocht. Duidelijk mag zijn dat niet iedereen gecharmeerd was van de manier waarop men beslissingen nam, maar de nadruk op gemeenschappelijke beeldvorming en de richting die dit gaf aan het project zegt iets over de hoge mate van rationaliteit. Daarmee zijn de doeleinden van het project gezocht, gedefinieerd en nagestreefd en op geheel eigen wijze heeft het resultaatgerichte karakter van het project zo gestalte gekregen.

Over de afstand tussen lijn en project kan worden gezegd dat deze vrij groot is geweest. Zowel de hiërarchie, als de identiteit en rationaliteit hebben in aanzienlijke mate een rol gespeeld. Dat bevestigt de gedachte dat er in ruime zin sprake was van een 'zelfstandige' organisatie, naast de bestaande organisatie. De 'degree of detachment' is dus als groot te typeren. Ook zijn er een aantal verschijnselen geweest die duiden op toenadering; op verbinding zoeken. Niet in de laatste plaats door middel van het opnemen van een lijncontactgroep in de organisatiestructuur van het project. Goede verbinding met de lijn had daarmee gewaarborgd kunnen blijven. De frequentie van de meetings van deze groep is niet voldoende gebleken om dat ook daadwerkelijk te laten slagen. Tenminste, vooral voor de afdelingen die niet direct betrokken waren geldt dat. Aan de ene kant zat niet iedereen op deze informatieve bijeenkomsten te wachten en aan de andere kant was het dus niet voldoende voor langdurige betrokkenheid. De afdelingshoofden die de mensen 'leverden' hebben ook afzonderlijk om de tafel gezeten; hier zijn de toenmalige ontwikkelingen aan de orde geweest. Dan moet onder andere

worden gedacht aan spanningen tussen regulier en projectwerk van enkele projectmedewerkers. De verhoudingen die hier naar voren kwamen zijn in bepaalde gevallen prima gebleken; er was sprake van openheid rondom de moeilijkheden. Andere verhoudingen lagen wat moeilijker, daar was weinig helderheid over wat men nu precies wilde en daarmee duurde spanningen soms wat voort.

Wanneer de betrokken afdelingen afzonderlijk worden bekeken moet worden gezegd dat bij W&E en SZ veel tijd en energie is gaan zitten in het creëren van draagvlak voor het project. Door de relatieve vaagheid van de nieuwe wet ontstonden veel verschillende zienswijzen ten aanzien van de uitvoering ervan en dat botste geregeld met die van het projectmanagement. Ondanks de goede verstandhouding tussen de projectmanager en het afdelingshoofd W&E bijvoorbeeld, heeft men dit niet kunnen voorkomen. De samenwerking met PZ is daarentegen wel erg soepel verlopen.

Rondom het verbinden; de pre-reattachement, is de rol van de projectmanager van grote invloed geweest. Daar waar hij kon heeft hij gewerkt aan begrip en helderheid in de wederzijdse contacten. Ook op momenten dat het aan ervaring en expertise ontbrak 'vulde' hij de 'gaten'. Door menig projectmedewerker is aangehaald zijn kwaliteit om het betrokken maken/houden van verschillende mensen. Op informele manier is er op dat gebied veel bereikt. Niet dat het in iedere situatie is geslaagd, maar hier speelt ook altijd de wederpartij een rol; aan de projectmanager lijkt het in ieder geval niet te hebben gelegen.

Ten aanzien van de herverbinding kunnen actuele ontwikkelingen in Capelle aan den IJssel inzake de Wmo naar voren worden gebracht. Zoals het in 2005 de bedoeling was dat het project met de inwerkingtreding van de wet in 2007 zou worden opgeheven, is door de gemeente gekozen voor een voortzetting van de huidige projectstructuur. Daarmee wordt bevestigd dat de tijd voor volledige 'reattachement' in 2007 nog niet was aangebroken. De uitvoerende taken van de teams EL en HH zijn dan wel met ingang van 1 januari 2007 van start gegaan (en in die zin is de implementatie vanuit het project in de staande organisatie reeds gedeeltelijk gestart); daarnaast zijn nog zoveel zaken overgebleven dat voortzetting de beste optie leek. Dit geeft ook een verklaring voor het feit dat er erg veel tijd is besteed aan het pre-reattachement in het Wmo-project van 2005-2006; er is erg veel voorbereidend werk nodig voor een uiteindelijke implementatie van de Wmo in de normale structuur.

In onderstaande tabel worden de bevindingen over het projectmanagement nog eens helder in kaart gebracht.

Concept	Bevindingen	uitkomst voor Capelle
Planning	<ul style="list-style-type: none"> - Strakke schema's - Rekening gehouden met reguliere werkzaamheden, maar hoeveelheid projectwerk onvoldoende ingeschat 	<ul style="list-style-type: none"> → Planning was strak, met inachtneming van benodigde tijd voor gemeenschappelijke beeldvorming → Wisselende spanning tussen reguliere – en projectwerkzaamheden
Informatie	<p>Veel bronnen, niet altijd volledige info, prima kwaliteit, maar soms te veel, redelijk toegankelijk en snel, maar:</p> <ul style="list-style-type: none"> → deze bevindingen hebben betrekking op datgene wat het Rijk aanleverde.. 	<ul style="list-style-type: none"> → Het projectmanagement heeft de informatiestromen gedeeltelijk 'gekaderd en gestroomlijnd' naar Capels perspectief
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> - Intern veel open communicatie en voldoende bijeenkomsten - Informeel goede 	<ul style="list-style-type: none"> → Communicatie was intern erg goed; open → Communicatie naar de staande organisatie verliep

	bereikbaarheid en wederkerig contact - Matige frequentie formele contactmomenten m/d lijn; versnipperde com. m/d lijn; vaak wèl, soms geen wederkerigheid /openheid in de com. met de lijn	wisselend; soms wat stroef en niet altijd wederkerig
Samenwerking	Veel groepsproducten; succesvolle dwarsverbanden; extern - regelmatig samengewerkt, met wisselend resultaat	→ (Interdisciplinaire) samenwerking als de succesfactor voor slagen van het project
Detachment	Goede profilering vanwege nieuwe en verplichte karakter Wmo; naarmate het traject in de eindfase kwam, ontstond er intern meer (h)erkenning	→ In toenemende mate sprake van een sterke eigen identiteit van de projectorganisatie ○ Aanzienlijke afstand
	Bij het projectmanagement bestond relatief veel bevoegdheid vanwege de inbreng van een directielid en dat had positief effect op de coördinatie en controle door het PM	→ Hoge mate van hiërarchie ten opzichte van de staande organisatie ○ Aanzienlijke afstand
(Pre-)reattachment	Resultaten zijn goed voor ogen gehouden, maar de wijze waarop dit tijdens overleg vorm heeft gekregen is wisselend ontvangen	→ Rationaliteit ten aanzien van de doeleinden was vrij groot maar niet voor iedereen even effectief/efficiënt ○ (Soms matige) afstand
	Het verbinding zoeken met de organisatie is vooral middels de informele weg geslaagd; de formele instrumenten hebben niet altijd het beoogde resultaat opgeleverd. Anderzijds hebben de uitvoeringstaken van de teams EL en HH reeds definitieve implementatie doen laten ontstaan	→ Onderlinge contacten leverden voldoende pre-reattachment; definitieve reattachment is – m.u.v. de uitvoering van verplichte taken - uitgebleven

Tabel 7: Het projectmanagement met de empirische bevindingen en de uitkomsten voor Capelle

6.6 De verhoudingen

Wanneer we de besproken zaken sec relateren aan de verhoudingen tussen de projectorganisatie en de lijnorganisatie komt naar voren dat het onderscheid tussen de institutionele en de relationele opvatting over verhoudingen niet altijd even scherp is. Daar waar op het gebied van institutionele verhoudingen spanningen ontstaan, doordat er bijvoorbeeld - meer dan afgesproken – van bepaalde medewerkers wordt gevraagd, heeft dat weerslag op de relationele verhoudingen. Aan de andere kant zien we dat waar relaties op orde zijn, spanningen op het institutionele vlak eerder kunnen worden verholpen. Er is sprake van een wisselwerking; de twee opvattingen zijn soms erg nauw met elkaar verbonden en onderhevig aan onderlinge beïnvloeding. Waar de relationele verhoudingen een goed niveau hadden, was communicatie vaak open en helder. Het projectmanagement heeft via dit concept - en uitwerkend

in de samenwerking – de banden met de staande organisatie in tact willen houden. Juist omdat dat uitmondde in maatwerk en vaak niet via formele wegen verliep, zijn de verhoudingen alleen daar waar het echt nodig was ‘bevochten’. Een pragmatische aanpak, met de nadruk op individuele contacten, is hier in het oog springend. Ten aanzien van de rest van de organisatie is, juist ook door het ontbreken van een consistente aanpak op het vlak van de formele herverbinding, meer de afstandelijkheid te herkennen.

6.7 Samenvattend

In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat het project vooral is aangestuurd vanuit de afdeling W&E van de gemeente. De plaats van de projectdirecteur vanuit de directie van de gemeente heeft daarbij als terugvalbasis gefunctioneerd. De opdrachtnemer en de projectmanager hebben nauw contact gehad in de verschillende fases van het project; iets wat de verhoudingen tussen lijn en project ten goede is gekomen. Zoals er binnen het projectteam veel is ingezet op open communicatie en gelijkwaardigheid, zo is door het projectmanagement getracht - in het onderhoud van de relaties met de omgeving - openheid te laten bestaan. Dit met het oog op snelle oplossingen voor eventuele knelpunten. Dat neemt niet weg dat er bij spanningen geregeld een beroep is gedaan op de hiërarchische posities van betrokkenen.

Planning heeft een belangrijke rol gespeeld in de aansturing van het project. Deze was tamelijk strak en vooraf vastgesteld. In die zin is de aanwezigheid van beheersing evident voor de sturingswijze van het project. Informatie kwam vooral bij het Rijk vandaan. De rol die het projectmanagement hier heeft vervuld is die van stroomlijner en filter; de hoeveelheid informatie was immers aanzienlijk. Ook in die rol komt het beheersingsaspect duidelijk terug. Informatie die naar de staande organisatie werd overgebracht kende verschillende hoedanigheden; nu formeel, dan weer informeel, meestal informatief, maar ook operationeel. In de verschillende vormen van informatieoverdracht zijn goede verhoudingen tussen de lijn en het project het uitgangspunt geweest; wat niet wil zeggen dat dat ook daadwerkelijk in ieder afzonderlijk geval gelukt is.

Communicatie is kenmerkend voor het project in de openheid die binnen het projectteam is waargenomen. Daarmee wordt het sturen op beleving enigszins gepositioneerd. Ook naar de omgeving heeft het projectmanagement veel aandacht besteed aan communicatie. De respons vanuit de lijn hierop was vaak meer dan voldoende, maar niet in alle gevallen hebben de verhoudingen baat gehad bij deze manier van sturen. De samenwerking is in het project als zeer goed naar voren gekomen. Het projectmanagement heeft in die zin goed weten over te brengen wat het belang van samenwerking is en de wijze waarop de teamleden het hebben opgepakt geeft weer hoe de beleving hieromtrent is geweest. De meerwaarde van de samenwerking tussen mensen van verschillende afdelingen heeft er voor gezorgd dat er een positief geluid uitging vanuit het project. Iets wat op zich een gunstig effect heeft gehad op verhoudingen tussen lijn en project. Daarbij moet wel worden gezegd dat de verschillende rollen van de afzonderlijke afdelingen bij het project daarin weer een verschillende uitwerking hebben gehad.

De projectorganisatie is in grote mate te typeren als een ‘eigen organisatie’. Het hiërarchisch ‘gehalte’, de eigen identiteit en (in mindere mate) de rationaliteit geven weer dat er in toenemende mate sprake was van afstand tussen de staande organisatie en het project. De noodzaak daartoe is inmiddels erkend doordat er na 2007 een vervolgproject is ingesteld. Dat er wat moeilijkheden zijn geweest op zowel institutioneel -, als relationeel vlak mag in die zin geen verassing zijn; bij het nemen van afstand kan machteloosheid en/of onbegrip de kop opsteken. De mate waarin het projectmanagement haar kwaliteiten op het gebied van communicatie heeft doen laten gelden leverde alsnog een goede bijdrage aan het warm houden van de contacten met de staande organisatie; de pre-reattachement is daarmee

gestalte gegeven. Zij het dat niet iedere relatie evenveel aandacht en energie nodig had. De aanpak van het projectmanagement ten opzichte van de verhoudingen met de lijn richtte zich dus sterk op het relationele vlak. Vaak heeft een goede uitwerking daarvan ook effect gehad op institutioneel terrein. Pragmatisch handelen is het motto geweest, vooral daar waar de ontstane afstand contraproductief bleek te zijn geworden.

7. VANUIT DE CULTUUR BENADERD

→ *Hoe is de organisatiecultuur van de gemeente Capelle aan den IJssel?*

7.1 Inleiding

In de interviews is de volgende vraag aan iedere respondent voorgelegd:

Zou u de cultuur van de Capelse organisatie willen typeren als een constructieve cultuur voor projectmatig werken?

Het is een wat suggestieve vraag, maar alsnog wordt met de reacties van de betrokkenen iets weergegeven van hun beeld over de cultuur van de gemeente. Sowieso is de vraag geen enkele keer voluit bevestigend beantwoord. En in de meeste gevallen was het antwoord ronduit 'nee'. Dat kan iets zeggen over de visie van de respondenten op wat een constructieve cultuur is - misschien stellen ze te hoge eisen. Niettemin is het zinvol om de verschillende meningen op een rijtje te zetten. Dat zal in de volgende paragraaf gebeuren. Daarna wordt in de derde paragraaf van dit hoofdstuk teruggegrepen op de term tevredenheid. Met behulp van meer kwantitatieve gegevens over dit concept kunnen de gegevens uit de tweede paragraaf worden gestaafd, dan wel ontkracht. Vervolgens wordt in paragraaf 7.4 ingegaan op de verhoudingen en de laatste paragraaf is een samenvatting van het hoofdstuk.

7.2 Volgens de betrokkenen

Verkokering

Wat vaak in de ontkennende beantwoording van bovenstaande interviewvraag de kern van de argumentatie was, is dat men in de Capelse organisatie nog te veel verkokerd werkt, denkt en handelt. Daarmee wordt bedoeld dat er weinig begrip, interesse en kennis is van wat er op andere afdelingen gebeurt. In die zin werkt men 'in kokers' en 'langs elkaar heen'. Door verkokering wordt de blik van medewerkers beperkt en dat is nu juist wat met projectmatig werken kan worden opgeheven. Volgens een aantal ondervraagden, wordt er vanuit het management weinig gestuurd om verandering in de situatie te brengen. De top-down benadering zou leidend zijn in de organisatie en er wordt veel gelet op details; wat weer een beperking van de vrijheid van bijvoorbeeld projectmanagers in de hand werkt. Tevens zou het zorgen voor een cultuur waarin risico's en conflicten gemeden worden.

Ontschotting

Verhalen met een heel ander karakter gaan over een groep mensen binnen de gemeentelijke organisatie die wel erg open staan voor organisatiebreed werken. Mensen die de voordelen van ontschotting hebben ervaren. Deze groep zou vooral op informele wijze veel met elkaar bereiken. In het Wmo-project is de houding die hier wordt bedoeld vrij vaak gesignaleerd. Mensen hebben de meerwaarde van de integrale samenwerking ondervonden en werkten op de toppen van hun kwaliteit. "Men kreeg er energie van", zo zei iemand. In die zin lijkt er optimaal gebruik te zijn gemaakt van de ruimte die men als projectteam kreeg. Een andere respondent verwoorde het door de vraag uit de inleiding te gebruiken: "...want projectmatig werken blijkt constructief voor de gemeente in plaats van andersom."

De complexiteit van het Wmo-project en de noodzakelijke betrokkenheid van zoveel verschillende afdelingen heeft dus aan de ene kant aan het licht gebracht dat er in de gemeente te veel nog in

'hokjes' wordt gedacht en in 'kokers' wordt gewerkt. Aan de andere kant dient de aandacht uit te gaan naar de ervaring van de betrokkenen; namelijk dat deze de samenwerking en ontschotting als zeer positief hebben ervaren en dat het kan worden opgevat als een voorbeeld voor andere situaties in de organisatie waarbij integraal werken noodzakelijk is.

Roofbouw

De oorzaak voor het gebrek aan constructiviteit ten aanzien van projectmatig werken ligt, volgens een aantal respondenten in het feit dat er te weinig erkenning voor bestaat in de organisatie. Er wordt niet genoeg formeel vastgelegd voor succesvol projectwerk. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de randvoorwaarden voor de uitvoering van een project. Sommige mensen zien projecten alsnog als een uitdaging en lopen dan juist even harder, maar na een aantal keer geconfronteerd te zijn geweest met het gebrek aan goede projectvoorzieningen raken ze alsnog teleurgesteld. Formele erkenning van projectmatig werken is dus noodzakelijk. Te vaak nog wordt men geacht dit soort werk er 'maar gewoon bij te doen', aldus een betrokkene. Er wordt te weinig, of zelfs geen budget bijgeplust om andere mensen aan te trekken en zo blijft er werk liggen. Dan ontstaat een situatie waarin de betreffende medewerkers worden opgezaagd met òn het reguliere werk òn het projectwerk. Sommigen kunnen dat wel even volhouden, maar uiteindelijk pleegt men op die manier roofbouw op hen. Iemand anders gebruikte hier de term 'kannibalisme van de organisatie'.

Toch lijkt men van de 15 jaar projecten in de gemeente Capelle aan den IJssel te hebben geleerd dat daarin verandering nodig is. Er worden inmiddels steeds vaker concrete projectplannen geschreven, waarbij alle belangrijke randvoorwaarden de revue passeren. Vervolgens krijgen deze plannen ook meer formele aandacht en worden ze door het college en de raad behandeld en vastgesteld. Desalniettemin is er - volgens meerdere geïnterviewden - nog steeds veel meer serieuze aandacht nodig voor budgetten voor projecten, en dan in het bijzonder voor nieuw aan te trekken krachten als gevolg van de vermeerdering van het werk.

In de interviews is een aantal relevante organisatieculturele aspecten naar voren gekomen. Voorafgaand aan de benoeming daarvan dient te worden opgemerkt dat de verschillende aspecten niet automatisch van toepassing zijn op de gehele gemeente. Door de respondenten is meerdere malen naar voren gebracht dat er soms een tweedeling te zien is. En bepaalde onderdelen van de organisatie lijken in afzonderlijke gevallen meer vooruitstrevend dan andere. Specifieke gegevens zijn daarover niet bekend geworden en concrete uitspraken zullen hierover dan ook niet worden gedaan.

Specialisten

In de organisatie lijkt het specialisme de boventoon te voeren. Doordat er veel wordt gelet op details is het noodzakelijk om veel tijd en energie te steken in controle van het eigen werk. Dat heeft een voordeel; de specialisten blinken uit in hun vak en worden nog meer specialist. Er kan in die zin wel een kille sfeer ontstaan waarbij veel kritiek niet wordt geschuwd. Dit is in een interview bevestigd. In de tweede plaats bestaat er soms een sterke hang naar zekerheden. Men lijkt vast te willen houden aan bestaande mechanismen en procedures. Het mijden van risico's en conflicten speelt hierbij een rol. Er is sprake van angst om het fout te doen en zodoende gaat men zich indekken. In de vierde plaats is uitstelgedrag in een enkel gesprek genoemd. Tenslotte een aantal positieve punten: voldoende loyaliteit vanuit de afdelingen voor het project en de open communicatie en goede samenwerking tussen bepaalde medewerkers.

Passief, agressief en constructief

Wat zegt het bovenstaande over de gemeentelijke cultuur van Capelle aan den IJssel? De kwalitatieve gegevens duiden op een gevestigde orde die weinig flexibel is en vooral erg sterk gericht is op specialisten. Het effect daarvan is dat een ieder erg met zichzelf bezig is of althans; met het eigen

werk en/of met de eigen afdeling. De scherpe controle levert soms een wat passieve cultuur op, waarbij weinig ruimte bestaat voor de omgeving en waarmee de verkokering wordt versterkt. Ook zijn er soms agressieve trekjes te herkennen als in een soort afrekencultuur.

Tegenover de kenmerken van een conventionele (passieve) cultuur klinken ook andere geluiden. Er wordt regelmatig voldoende ruimte gecreëerd voor eigen werkwijzen. Daar waar mensen initiatief tonen wordt gehoor gegeven en belangstelling getoond. De communicatie is dan open en experimenteren mag; zij het met de beperkingen die in de hiërarchische structuur van een bureaucratische organisatie bestaan. Al met al naast passieve - en agressieve -, ook constructieve aspecten, dus.

7.3 Tevredenheid

In januari 2007 heeft een extern bureau een meting gedaan ten behoeve van een tevredenheidsonderzoek van de gemeente Capelle aan den IJssel. Deze meting viel net na afronding van het Wmo-project. In die zin kan gesteld worden dat de gegevens aansluiten op de periode waarin we de cultuur van de organisatie willen beoordelen, namelijk 2006 en een gedeelte van 2005. Van belang is tevens dat het tevredenheidsonderzoek een respons kende van bijna 70%.

Een groot aantal termen dat in het tevredenheidsonderzoek worden gehanteerd heeft weinig of geen relevantie voor een indicatie van de stand van de cultuur van de Capelse organisatie zoals dat in dit onderzoek de bedoeling is. Toch zijn er aanknopingspunten. Neem bijvoorbeeld de beoordeling van de medewerkers onder het kopje 'Werkzaamheden' ten aanzien van 'plezier in het werk', 'zinnig werk', 'inzet om te verbeteren' en 'bereidheid tot extra inzet'. Alle vier deze punten worden met 'ruim voldoende' tot 'goed' beoordeeld en kunnen worden gerelateerd aan een de werkhouding van de mensen. Deze is hier dus - gemiddeld genomen – positief, en niet passief. Daarbij is de kernwaarde 'resultaatgerichtheid' beoordeeld met een voldoende; iets wat in combinatie met de positieve werkhouding neigt naar constructiviteit, inzake de beoordeling van de organisatiecultuur.

Relevante zaken die minder hoge waardering krijgen zijn er ook. De uitschieter naar beneden is daarbij 'samenwerking tussen de afdelingen'. Die wordt als 'slecht' beoordeeld. Kenmerkend en nogmaals; relevant voor dit onderzoek. Het staft de mening van de betrokkenen over de verkokerde organisatie en de nadruk op specialisme. Ook bevestigt het de opvatting van menigeen 'dat er nog zoveel voordeel te behalen valt' op het gebied van integrale samenwerking; iets waarvan het Wmo-project een schoolvoorbeeld blijkt te zijn. De waardering voor de kernwaarde 'samenwerking op concernniveau' bekrachtigt de roep om een minder verkokerde organisatie; ook dit is volgens de medewerkers onvoldoende.

Ten aanzien van de hang naar zekerheden en het vasthouden aan bestaande structuren en mechanismen (zoals dit onder een 'passieve cultuur' naar voren is gekomen) kan er een koppeling gemaakt worden met de efficiëntie en effectiviteit van de gemeente. Bij een lage beoordeling van deze termen zouden immers nieuwe werkwijzen in overweging moeten worden genomen en ook worden doorgevoerd. De efficiëntie en effectiviteit van de eigen afdeling krijgen inderdaad beide een zeer magere voldoende en de efficiëntie binnen de gemeentelijke organisatie wordt met een onvoldoende gewaardeerd. Natuurlijk kan niet onomwonden worden vastgesteld dat de beoordeling van de medewerkers ten aanzien van de efficiëntie en effectiviteit direct verband houdt met een passieve cultuur (= hang naar zekerheden, vasthouden aan bestaande mechanismen), maar er is een link. Want als medewerkers hierover ontevreden zijn, speelt het misschien al langer en is er waarschijnlijk weinig zicht op verandering; dat zijn passieve trekken.

Zoals aan het begin van deze paragraaf bleek is de werkhouding van de medewerkers van de gemeente bijzonder positief. De algemene tevredenheid loopt hierop duidelijk wel wat terug, maar blijft voldoende. Daarbij liepen de opvattingen van de verschillende afdelingen uiteen van nèt voldoende tot 'goed'. Zo gezegd kan met enige voorzichtigheid worden gesteld dat de positieve houding van de Capelse medewerker negatief wordt beïnvloed door allerlei bijkomende, vaak organisationeel-technische aspecten.

Ook in de verbinding van het algemene tevredenheidscijfer met de drie culturele varianten is voorzichtigheid geboden, maar het zegt wellicht iets over de stemming onder de medewerkers in de gemeente. Het cijfer kan de bevindingen uit het voorgaande ondersteunen, dan wel ontkrachten. De tevredenheid over de afdelingen is wat verdeeld, maar blijft voldoende. Extreme verschillen zien we hier niet naar voren komen. Agressiviteit speelt in dit kader dus geen grote rol. Bij agressieve culturen zou er immers sneller sprake zijn van grote verdeeldheid; ook qua tevredenheid. Passiviteit is, gemeten naar tevredenheid, van ondergeschikt belang. Dat zou aan de orde zijn wanneer de algemene beoordeling een magere voldoende (of lager) zou betreffen, maar dat is niet het geval; het is een voldoende. Blijft over de constructieve variant. De tevredenheid is niet bijzonder hoog, maar neigt naar een positieve waardering. Daaruit zou kunnen worden opgemaakt dat men zich in een constructieve cultuur bevindt. Ook dat lijkt niet helemaal te kloppen. De voldoende is niet hoog genoeg en de waardering vanuit de verschillende afdelingen is daarvoor te verdeeld. Sowieso kan er op basis van deze gegevens niet een dominante cultuur worden genoemd als typering van de Capelse organisatie. Eén algemeen cijfer vanuit het tevredenheidsonderzoek is daarvoor te beperkt. Daarnaast zijn er voldoende kwalitatieve en kwantitatieve signalen dat er op agressief - en vooral ook passief vlak het een en ander aan de hand is. In die zin staft het cijfer wel de bevindingen uit de interviews: er is sprake van een cultuur waarin constructief gewerkt kan worden, maar waarin ook veel kenmerken van een passieve – en in mindere mate van een agressieve cultuur te herkennen zijn.

In onderstaande tabel worden de bevindingen ten aanzien van de gemeentecultuur van Capelle aan den IJssel nog eens op een rijtje gezet.

Soort cultuur	Bevindingen	Uitkomst voor Capelle
Passief	<ul style="list-style-type: none"> - Nadruk op specialisme - Scherpe controle en hang naar zekerheden - Risico en conflictmijding 	→ De gemeentecultuur is in veel opzichten passief (en conventioneel)
Agressief	<ul style="list-style-type: none"> - Verdeeld tevreden over de organisatie - Trekjes van een afrekencultuur 	→ In beperkte mate kan de gemeentecultuur agressief worden genoemd
Constructief	<ul style="list-style-type: none"> - Tevreden over de organisatie en veelal een positieve werkhouding - Resultaatgerichtheid, samenwerking en open communicatie sterk aanwezig bij een (beperkte) groep medewerkers 	→ Op een aantal essentiële vlakken is de gemeentecultuur constructief

Tabel 8: De gemeenteculturen met de empirische bevindingen en de uitkomsten voor Capelle

7.4 De verhoudingen

Een aantal bevindingen aangaande de gemeentecultuur van Capelle aan den IJssel vallen op wanneer we de koppeling maken met de verhoudingen tussen de lijnorganisatie en de projectorganisatie. In de eerste plaats lijkt de specialistische inslag niet bevorderend voor vernieuwende werkwijzen zoals dat bij projectmatig werken vaak het geval is. Van dit aspect kan worden afgeleid dat er in de verhoudingen tussen een willekeurige projectorganisatie in Capelle en de staande organisatie - hoe dan ook - een dosis weerstand zal ontstaan. Men kijkt de zaak (het project) van een afstand; als men zich er al mee bezig houdt. De hang naar zekerheden, het vasthouden aan bestaande mechanismen en risico - en conflictmijding zijn aan dit aspect gerelateerd.

Een tweede aspect heeft betrekking op erkenning van het gebrek aan samenwerking tussen de verschillende afdelingen. Die erkenning klink enerzijds vanuit die onderdelen van de organisatie waar de verbinding van verschillende vakrichtingen en expertises wordt opgevat als leerzaam en noodzakelijk voor vooruitgang. Anderzijds geeft het tevredenheidsonderzoek een duidelijk signaal af over de noodzaak tot verbetering van de samenwerking tussen de afdelingen. Hieruit kan worden opgemaakt dat er binnen de Capelse ambtenarij beweging is in de zienswijze op vernieuwende werkstijlen. Voor de verhoudingen tussen multidisciplinaire projecten en de staande organisatie kan dat betekenen dat er vaker meer pragmatisch gewerkt zal worden. Immers, de collectieve houding ten aanzien van (nieuwe) samenwerkingsverbanden lijkt te verschuiven naar een meer gunstig gestemde -.

7.5 Samenvattend

Verschillende medewerkers van het Wmo-project hebben tijdens de interviews vrij duidelijk aangegeven dat er zich tijdens het project veel heeft afgespeeld waarvan de totale organisatie van de gemeente iets zou kunnen leren. Een aantal gegevens uit het tevredenheidsonderzoek van de gemeente kan hier voorzichtig bij worden betrokken. Het gaat dan met name over de vraag om 'ontschotting' en de ontevredenheid over de samenwerking tussen de afdelingen. Nu is de gemeentelijke organisatie nog veelal verkokerd en bestaan er weinig dwarsverbanden, volgens geïnterviewden. Het belang van hiërarchische posities en de waarde die wordt toegekend aan specialisme zorgen - in lijn hiermee - voor associaties met een passieve en - soms ook - agressieve cultuur. De term passiviteit is ook te herkennen wanneer het gebrek aan formele erkenning van projecten aan de orde wordt gesteld; vanuit de directie en het bestuur zou nog steeds meer aandacht uit mogen gaan naar goede randvoorwaarden voor succesvol projectwerk. Desalniettemin zijn er ook positieve aspecten naar voren gekomen in zowel de gesprekken met de - bij het project betrokken - ambtenaren als in het tevredenheidsonderzoek van de gemeente. Dan kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de relatieve groei aan formele erkenning voor projecten, de ruimte voor experimenten bij initiatieven vanuit de ambtelijke organisatie en de verschillende medewerkers in de gemeente die het bijeffect van projectmatig werk - meer organisatiebreed denken en handelen - zien als pluspunt. In het tevredenheidsonderzoek dat is gebruikt, komen vooral ook positieve aspecten ten aanzien van de houding van de gemiddelde werknemer van de gemeente naar voren. Er is voldoende inzet om te verbeteren, - bereidheid tot extra inzet en ook voldoende plezier in het werk. Iets wat in positieve zin een bijdrage zou moeten leveren aan de cultuur. Desondanks zorgt de verdeeldheid over de afdelingen en de negatieve beoordelingen - in zowel kwantitatieve, als kwalitatieve zin - ervoor, dat het ongeloofwaardig is om de cultuur van de gemeente enkel als constructief te typeren.

Gerelateerd aan de verhoudingen tussen de projectorganisatie en de lijnorganisatie bieden een aantal gegevens perspectief op een meer pragmatische aanpak bij projecten. De positieve werkhouding van de gemiddelde Capelse ambtenaar en de groei van formele erkenning voor projecten geven hoop in de strijd om de conventionele en verkokerde barrières die reeds sinds 15 jaar worden opgeworpen, te beslechten.

8. ANALYSE

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen die betrekking hebben op de verhoudingen tussen de lijn – en de projectorganisatie nog eens op een rij gezet. Hierop zal een korte reflectie volgen vanuit de perspectieven van het projectarrangement, het projectmanagement en de organisatiecultuur. De zesde deelvraag wordt dan beantwoord:

- *Hoe kunnen de verhoudingen tussen de lijn – en de projectorganisatie worden omschreven?*
- *Hoe is hier via het projectarrangement op ingespeeld?*
 - *Hoe is het projectmanagement met de verhoudingen omgegaan?*
 - *In hoeverre vormt de organisatiecultuur een factor van invloed op de bedoelde verhoudingen?*

8.2 De verhoudingen omschreven

Op basis van de gegevens uit de voorgaande hoofdstukken kan een omschrijving worden gegeven van de verhoudingen tussen de lijn – en de projectorganisatie. Deze omschrijving is niet geheel eenduidig, ten gevolge van de verschillen in de betrokkenheid per meewerkende afdeling. Tevens spelen individuele opvattingen een rol - in de manier waarop het project benaderd is. Niettemin bevatten de empirische bevindingen – zoals zij onder andere in de paragrafen 4.4, 5.8, 6.6 en 7.4 naar voren zijn gekomen - elementen die telkens terugkeren. Hieronder worden die elementen nader geëxpliciteerd.

De verhoudingen tussen de lijn - en de projectorganisatie worden zowel op institutioneel -, als op relationeel vlak gekenmerkt door de afstand die gepaard ging met het ontstaan van een nieuwe organisatie, en de pragmatische aanpak die – al dan niet in reactie op de ontstane afstand – zichtbaar werd. In dit opzicht kennen de termen ‘afstandelijk’ en ‘pragmatisch’ dus soms een oorzaak-gevolg relatie, en moeten niet als twee gelijke noemers worden beschouwd.

De afstandelijkheid ontstond door de vorming van een hechte groep (met de nodige bevoegdheden), waarmee een Rijkstaak naar gemeenteniveau diende te worden overgebracht. In institutionele zin is zo aan de voorwaarden voldaan voor het doen laten ontstaan van een team – apart van de organisatie. Afstand moet dan worden opgevat als de ruimte tussen de twee organisaties – als in een organogram. Of heel praktisch; projectwerkzaamheden vallen buiten het plaatje van de reguliere werkzaamheden - men is ‘met andere dingen bezig’. In de manier van werken verdiende een pragmatische aanpak volgens zowel de projectorganisatie, als haar omgeving de voorkeur (pragmatisch is hier gerelateerd aan het bewust zijn van het verplichte karakter van de nieuwe wet). En daarbij werd een aparte organisatie als ideaal gezien. Desondanks is met de afstand die ontstond tussen de lijn – en de projectorganisatie een basis gelegd voor zowel samenwerking, als spanningen. Samenwerking op de plaatsen waar de dialoog gezocht - en gevonden werd, spanningen waar men zich terugtrok en dichtklapte. Binnen zowel de institutionele -, als de relationele verhoudingen hebben en samenwerking en spanningen dus een rol gespeeld. Bij het zoeken naar verbanden binnen het beleidsveld van de Wmo bijvoorbeeld, was er soms sprake van een ‘klik’, maar ook was er wel eens botsing. En in relationeel opzicht – bij het ‘verbinding zoeken’ met collega’s uit de lijn - was dat niet anders. Omdat de resultaatgerichtheid bij het projectmanagement meestal de boventoon voerde, is pragmatisch handelen in de verhoudingen veelal het uitgangspunt geweest (hier is ‘pragmatisme’

verder opgevoerd; het karakter is dwingender). Dat had tot gevolg dat veel inzet werd gepleegd op het onderhouden van bepaalde relaties, betrokkenheid op prijs werd gesteld en - waar nodig – een beroep werd gedaan op hogere formele posities.

Wanneer we hier op ingaan en de termen ‘afstandelijk’ en ‘pragmatisch’ in chronologisch perspectief plaatsen, ontstaat het volgende schema:



Schema 2: Wisselwerking tussen pragmatisch handelen en - afstand tussen lijn en project

In de wisselwerking tussen pragmatisme en afstandelijkheid heeft de term pragmatisch handelen in het eerste blok de betekenis van een praktische uitgangspositie voor de nieuw aan te vangen werkwijze. Het maakt onderdeel uit van een werkwijze zoals deze door managers kan worden gehanteerd. In het derde blok is de term meer de concrete uitwerking van dat uitgangspunt. Actie is nodig ten opzichte van de ongewenste afstand die is ontstaan in de ontwikkeling van de projectorganisatie – een pragmatische aanpak zou moeten bijdragen aan de overbrugging daarvan.

Ook binnen de term afstandelijkheid kan een onderscheid worden herkend, waarbij ook sprake is van een concrete dichotomie. In de reflectie vanuit het projectmanagement zal hier verder op worden ingegaan.

8.3 Reflectie vanuit het projectarrangement

De vormgeving van het project is in hoofdstuk 4 niet als één specifiek model omschreven, maar er is getoond dat verschillende facetten vanuit de drie modellen te herkennen zijn. Vanwege het verplichtende karakter van de Wmo mag worden verondersteld dat men bij de vormgeving van het project veelal resultaatgericht heeft gedacht. Dat is dan ook terug te vinden in de verschillende bevindingen over het arrangement. Dat betekent overigens niet automatisch dat bij ieder punt men enkel de goede verhoudingen op het oog heeft gehad. Als vanzelfsprekend zijn bepaalde zaken soms pas tijdens – of na het proces terug te voeren (geweest) op handelingen ten aanzien van het projectarrangement. De bevindingen vanuit het projectarrangement zullen hieronder achtereenvolgens worden gekoppeld aan de pragmatische – en de afstandelijke karaktereigenschappen van de verhoudingen.

Pragmatisme

In de eerste plaats heeft het projectarrangement bijgedragen aan pragmatische verhoudingen omdat er veel werk en verantwoordelijkheid in ondergebracht bij de afdeling W&E. Praktisch wel zo verstandig, want het merendeel van de Wmo-onderwerpen is gerelateerd aan deze afdeling. Daarmee is de taakverdeling verhoudingsgewijs goed geweest voor de voorbereiding op de toekomst van de afdeling en het bewerkstelligde zo bewustwording bij W&E ambtenaren over het belang van het project. Ten aanzien van de verhoudingen binnen deze afdeling is daarmee ‘op safe’ gespeeld (wat niet wegneemt dat er op bepaalde vlakken alsnog spanningen zijn ontstaan). ‘Pragmatisme’ kan in dit

opzicht worden herkend als een manier waarop ‘praktisch wordt ingespeeld op toekomstige ontwikkelingen’.

In de tweede plaats geldt voor de afdeling PZ - in iets mindere mate - hetzelfde. Ook hier zijn de werkzaamheden in het kader van de Wmo substantieel. Vanuit praktisch oogpunt is het goed om de medewerkers van deze afdeling voldoende te betrekken in de voorbereidingen op de toekomstige werkzaamheden (= pragmatisch).

Ten derde heeft de vormgeving van de projectstructuur bijgedragen aan de pragmatische verhoudingen vanwege de aanwezigheid van de projectdirecteur in het projectmanagement. De slagvaardigheid van het projectteam is daarmee gewaarborgd en bij problemen in de verhoudingen tussen lijn en project, zou er niet veel nodig zijn om iets door te drukken. Pragmatisme is hier gekoppeld aan het probleemoplossend vermogen.

In de vierde plaats speelde een rol dat zowel de eindverantwoordelijke van het project, als de uitvoerend projectmanager deel uitmaken van W&E. Daarmee is het risico op ‘*political infighting*’ (zie paragraaf 2.6; projectvorm 3) voor wat betreft deze afdeling tot een minimum beperkt. Goede verhoudingen tussen lijn en project zijn hierbij uitgangspunt geweest en pragmatisme heeft dan betrekking op het voorkomen van problemen.

Tenslotte is de kans op strijd tussen afdelingshoofd PZ en het projectmanagement ook beperkt gebleven. De rol van de teamleider van projectteam EL – tevens plaatsvervangend afdelingshoofd PZ – heeft de betrokkenheid van deze afdeling enorm vergroot; daarmee zijn de verhoudingen hier prima gebleken. Een projectteamlid met wat meer relevante zeggenschap had zo een pragmatische uitwerking.

Afstandelijkheid

De afstand die in de verhoudingen is gesignaleerd kan - qua projectstructuur - worden gerelateerd aan het feit dat het project gedeeltelijk buiten de normale structuur viel. De Wmo was een volledig nieuw item voor de gemeente en het bijeenbrengen van alle betrokken beleidsonderdelen vroeg om een aparte plek. Met de inbreng van een directielid kreeg het in hiërarchisch opzicht ook een prominente plaats in de organisatie. De afstand is daarmee gevoelsmatig misschien wel verdubbeld; want wat nieuw is en als belangrijk wordt geprofileerd, wordt niet altijd door iedereen even hartelijk verwelkomd. Hier heeft een pragmatische zet soms ook een versterkt wij-zij gevoel opgeroepen. De uitwerking van institutionele maatregelen ten behoeve van voortgang van het project hebben in die zin (in relationele zin) eerder een beetje tegenstand opgeroepen.

Pragmatisme en afstandelijkheid

Een punt dat in het kader van de vormgeving van het project zowel vanuit het pragmatische – als het afstandelijke karakter van de verhoudingen kan worden aangedragen is de instelling van een lijn-contactgroep in de projectstructuur.

De instelling van de groep was bedoeld om de lijnorganisatie die input te geven die nodig was om voldoende betrokken te blijven bij het project. De verhoudingen zouden daarbij gebaat zijn. Op institutioneel vlak een zeer pragmatische zet want de lijntjes tussen de staande organisatie en de projectorganisatie zouden zodoende in goede verbinding blijven. Dat is tot op zekere hoogte ook gelukt, maar...

...tijdens het proces van identiteitsvorming van de projectorganisatie heeft de invloed van de lijn-contactgroep niet kunnen inhalen wat er aan afstand was gewonnen. In die zin is het niet gelukt om de lijntjes ook daadwerkelijk verbonden te houden. Van de drie taken die voor de groep waren bestemd (zie paragraaf 4.3, onder lijn-contactgroep) is er in het feitelijk functioneren van de groep hoofdzakelijk ruimte geweest voor het doorspreken van de afspraken over de bemensing van het project. De signalering door projectmedewerkers van eventuele knelpunten en risico's voor de

lijnorganisatie (2^e taak) is op zich vrij goed geweest; tot de organisatieonderdelen die het aanging lijkt het alleen niet volledig te zijn doorgedrongen. De afstand tussen lijn en project is daarmee alleen nog maar meer benadrukt. Ook de derde taak, het zorg dragen voor de afstemming van de ontwikkelingen in het project met de lijnorganisatie, is maar tot op bepaalde hoogte door de lijn-contactgroep opgepakt.

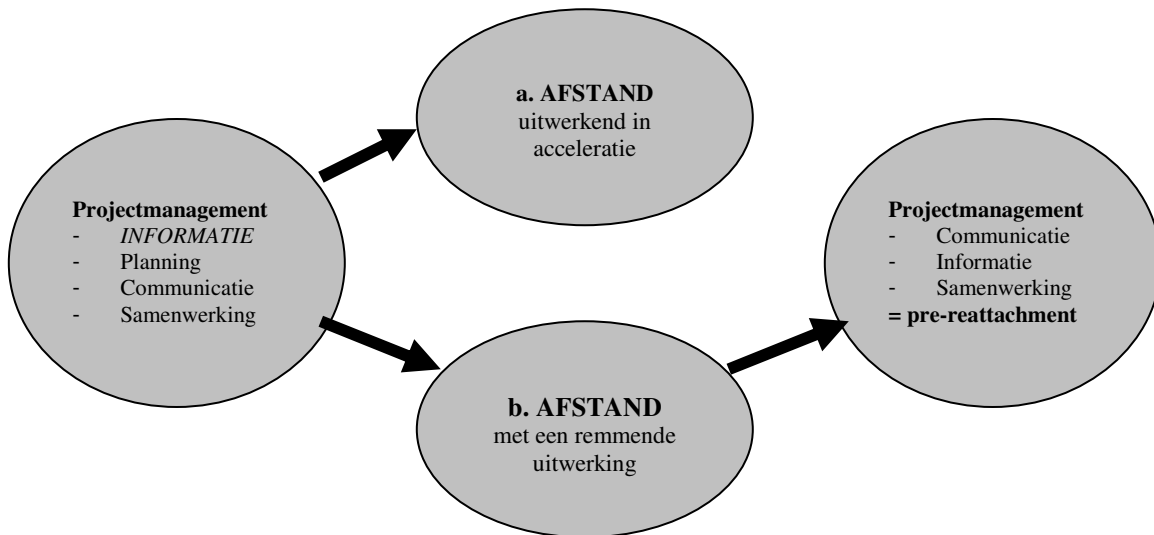
De maatregelen die, via het projectarrangement, zijn ondernomen om de verhoudingen tussen lijn en project een constructief karakter te geven zijn maar tot op zekere hoogte geslaagd. Met de grote nadruk op werkzaamheden bij W&E is bijvoorbeeld niet voorkomen dat er bij deze afdeling spanningen zijn geweest. En 'political infighting' tussen lijnmanagers en projectmanagement mag dan bij W&E beperkt zijn, in sommige gevallen had het daar toch wel wat van weg. De (grote) afstand met de lijnorganisatie is hierbij funest geweest. De instelling van de lijn-contactgroep was dan ook vanuit pragmatisch oogpunt een zeer verstandige aanvulling voor het projectarrangement; aan een concrete uitwerking ervan heeft het helaas ontbroken.

8.4 Reflectie vanuit het projectmanagement

Bij het doorredeneren over de verhoudingen – gekoppeld aan het projectmanagement – is van belang nog eens te benadrukken dat de eenduidigheid in de omschrijving van de verhoudingen relatief is. In de beschrijvingen van de verschillende projectteams is naar voren gekomen dat zij ieder afzonderlijk situatieafhankelijke kenmerken voortbrachten voor wat betreft de verhoudingen met de lijn. Sommige teams hadden het bijvoorbeeld veel drukker dan andere. En tevens was er een verschil in ervaring en expertise van de teamleiders. Soms was er in de directe omgeving van een team veel betrokkenheid, bij het ander juist tegenstand. Ook was aan de orde dat het ene team zich meer aan de rand van de projectstructuur bewoog waar anderen er zagezegd middenin zaten. Er kunnen zo nog talloze andere contextgebonden details (inzake de individuele opvattingen over de Wmo bijvoorbeeld) worden gegeven die invloed hebben gehad op de ontstane verhoudingen. Dat zou kunnen betekenen dat er geen eenduidige uitspraken gedaan kunnen worden inzake patronen of andersoortige bevindingen over het management van het project. Toch geeft de koppeling tussen de theorie en de empirische gegevens over het projectmanagement voldoende aanleiding tot een bondig analytisch overzicht. Hieronder wordt dat gegeven en zullen er een aantal bevindingen in kaart worden gebracht.

Het beeld dat ontstaat naar aanleiding van de bevindingen over het projectmanagement kenmerkt zich door een grote nadruk op planning, communicatie en samenwerking - in een informatierijke context. In de empirische gegevens zijn in die zin zowel het sturen op beheersing, als het sturen op beleving in de wijze van leidinggeven teruggekomen. Ten aanzien van de verhoudingen kan worden gesteld dat de gekozen manier van sturen, afstand heeft doen laten ontstaan. De afstand had verschillende effecten en het onderscheid dat kan worden aangebracht refereert aan de termen acceleratie en remming. Acceleratie ontstaat daar waar de nieuwe groep – apart van de organisatie – een versnelling doormaakt op de weg die is ingeslagen. De afstand is dan noodzakelijk bij het vormen van een eigen identiteit. Het bijeenkomen van de verschillende expertises heeft hierin een versterkende werking. Denk daarbij aan synergetische voordelen. Het remmende effect van afstand heeft te maken met het verliezen van de institutionele en relationele banden met de staande organisatie. Bij botsende belangen en/of een gebrek aan vertrouwen kunnen spanningen in de verhoudingen de voortgang van het project tegenwerken. De remmende werking van de afstand in de verhoudingen moet worden opgevangen door handelen van zowel het projectmanagement, als de betreffende lijnfunctionarissen. Pragmatisch handelen is daarvoor een treffende typering. En pre-reattachement is hetgeen wat daarmee beoogd wordt.

In het volgend schema wordt het bovenstaande systematisch weergegeven:



Schema 3: De aansturing van het projectmanagement en twee typen afstand

In de eerste cirkel van het projectmanagement wordt informatie als eerste concept genoemd en is het in hoofdletters geplaatst. Dit vanwege het feit dat het meer een contextueel concept is gebleken tijdens de uitvoering van het onderzoek. Het projectmanagement had hierbij immers meer de rol van stroomlijner en filter. De termen planning, communicatie en samenwerking hebben bij uitvoering van het project in volgorde van belangrijkheid een rol gespeeld, maar daarbij dient te worden opgemerkt dat de samenwerking, naarmate het project vorderde, de sleutel van het succes is geworden. In de tweede cirkel van het projectmanagement gaat het om interventies vanuit het projectmanagement op situaties waarbij de afstand een remmende werking had op de voortgang van het project. Hier speelde vooral communicatie een belangrijke rol. In de tweede plaats was informatie daarbij van belang en uiteindelijk zou de samenwerking de gewenste 'pre-reattachment' bewerkstelligen. Vandaar de keuze voor deze volgorde van benoeming.

In lijn met het schema kunnen een aantal kwalitatieve gegevens worden aangedragen die zaken completeren. De selectie is niet geheel willekeurig; de punten ondersteunen de analyse en vullen deze aan.

Een voorbeeld van het verliezen van de banden met de lijn kan worden gevonden in de misvattingen en complicaties ten aanzien van tijdsbestek en beleidscapaciteit (in de planningen). Hierdoor is er op sommige punten meer van medewerkers gevraagd dan bedoeld. In de lijnonderdelen waar deze mensen normaal gesproken werkzaam waren ontstond in bepaalde situaties een concreet tekort aan mankracht; daarmee ontstond aversie en (- door het projectmanagement -) ongewilde afstand. Men keerde zich als het ware gedeeltelijk af van het project.

Anderzijds, is er vanuit de lijn soms slecht gecommuniceerd. Een logisch gevolg is een verslechtering van de verhoudingen, zich uitend in afstandelijkheid. De wisselwerking (of: het gebrek daaraan) blijkt van grote invloed. Wanneer men zich afkeert, brengt dat meer afstand teweeg.

Binnen het projectmanagement en in de stuurgroep had de goede samenwerking tot gevolg dat de voortgang van het project versnelde. Die samenwerking was interdisciplinair en organisatiebreed.

Desondanks is het project soms met argusogen gadeslagen en heeft de ontstane afstand ook een remmend effect gehad op potentiële samenwerkingsverbanden. In termen van menselijke gevoelens zou hier in zeker opzicht gesproken kunnen worden van 'jaloezie'.

Bij het zoeken naar (her)verbinding met de lijnorganisatie (als gevolg van de te grote afstand) is door het projectmanagement de nadruk gelegd op open communicatie, consensus en samenwerking. Het had wat weg van stelselmatig 'vuurtjes blussen' en geschiedde vooral op het individuele vlak. Toch hebben hiërarchie en formele machtsposities in dit opzicht niet een heel grote rol gespeeld. Dat geeft aan dat deze manier van werken effectief was; erg pragmatisch dus.

Pre-reattachment was niet alleen aan de orde wanneer de remmende werking van de genomen afstand voelbaar werd; ook vòòr eventuele spanningen is gedurende het traject op verschillende manieren ingezet op contact met de lijn. Denk aan de bijeenkomsten in het kader van de Wmo op de verschillende afdelingen, en - die van de lijn-contactgroep, via de mededelingen in het medewerkerbladje, maar ook op de informele weg; in de rookkamer e.d.

Al met al wordt de wijze waarop het projectmanagement met de verhoudingen is omgegaan vooral gekenmerkt door de inzet op het relationele vlak. Aanmoedigen en onderhandelen, luisteren en motiveren, bespreken en beslissen; het zijn vooral dit soort aspecten die in de werkstijl van het projectmanagement de nadruk hebben gekregen. Maar daarbij mag niet over het hoofd worden gezien dat men hierbij de institutionele verhoudingen altijd voor ogen heeft gehouden.

8.5 Reflectie vanuit de organisatiecultuur

In dit onderzoek zijn ten aanzien van de organisatiecultuur een aantal kenmerken naar voren gekomen die te relateren zijn aan de verhoudingen zoals deze in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk zijn omschreven.

In de eerste plaats is er een logisch verband tussen een specialistische, verkokerde organisatie en afstandelijke verhoudingen. Wanneer afdelingen veelal 'solistisch' werken en men weinig belang heeft bij wat andere afdelingen doen, vraagt het leggen van dwarsverbanden - zoals dat in het Wmo-project nodig was - iets tegennatuurlijks van mensen. Het enthousiasme zal niet erg groot zijn en enkel dáár waar het noodzakelijk is, komen professionals van verschillende komaf bijeen - op afstand van de verschillende kokers - van de organisatie.

Een tweede koppeling die kan worden gemaakt heeft te maken met de tendens in Capelle aan den IJssel waarin projecten niet voldoende erkenning lijken te krijgen. Het gevolg daarvan is dat deze manier van werken niet helemaal serieus wordt genomen. In zo'n *conventionele cultuur* moet dubbel zo hard gewerkt worden wil er projectmatig - een kans van slagen zijn. Uitingen daarvan kunnen zich op allerlei terreinen voordoen, zo ook in de verhoudingen tussen lijn en project. Die zullen geregeld afstandelijk zijn.

Tenslotte moet worden vastgesteld dat er in de cultuur ook vrij consequent ruimte wordt gegeven aan (nieuwe) initiatieven. De uitwerking daarvan blijft niet altijd onopgemerkt en - gekoppeld aan de positieve werkhouding van de gemiddelde Capelse ambtenaar - is een pragmatische aanpak iets wat geregeld terug te zien moet zijn in de gemeentelijke organisatie. Zo ook in de verhoudingen tussen de lijnorganisatie en een willekeurige projectorganisatie.

Ondanks het feit dat er nog vaak sprake is van vernauwde blikvelden, lijkt de 'ontschottingbeweging' steeds meer voet aan de grond te krijgen in Capelle aan den IJssel. Zoals tijdens het Wmo-project voor

verschillende ambtenaren goed zichtbaar is geworden wat de voordelen kunnen zijn van goede samenwerking tussen afdelingen, zo mag men hopen dat het ook zo zijn weerslag zal hebben op de rest van de organisatie.

8.6 Samenvatting

De verhoudingen tussen de lijn en het Wmo-project in Capelle aan den IJssel zijn omschreven met de termen afstandelijkheid en pragmatisme. Pragmatisch moet enerzijds worden beschouwd als de praktische inzet van middelen ter bereiking van het gewenste resultaat, en anderzijds als het interveniëren - en komen tot oplossingen waar de middelen vooralsnog niet dat resultaat leken te bereiken. De afstandelijkheid binnen de verhoudingen kwam tot uiting in zowel de snelle ontwikkeling van de projectgroep, als in de moeizame situaties die bij de ontwikkeling ontstonden

Via het projectarrangement ingespeeld op de verhoudingen door vooraf veel verantwoordelijkheid neer te leggen bij de afdelingen W&E en PZ. Ook de inbreng van een directielid in het projectmanagement speelt een rol. In praktische zin was in dit opzicht het instellen van de lijn-contactgroep de meest in het oog springende maatregel.

Het projectmanagement heeft op bepaalde vlakken veel gedaan om afstand in de verhoudingen te overbruggen. Via zowel formele – als informele wegen is door middel van onder andere het consensus zoeken met lijnmanagers en open communicatie, getracht relationele en institutionele banden aan te trekken. Op het interne vlak vergrootte het projectmanagement juist de afstand (al dan niet bewust); dit met het oog op de voortgang en resultaten van het projectteam. Ten behoeve van een heldere benaming is het onderscheid tussen een ‘remmende afstand’ en een ‘accelererende afstand’ opgevoerd.

Het deelonderzoek naar de organisatiecultuur tenslotte, biedt enig verklarend materiaal voor de ontstane verhoudingen. Zo zou de verkokerde situatie van invloed zijn geweest op de afstand in de verhoudingen en - speelt ook het ontbreken van een professionele kijk op projecten een rol. Meer constructief van aard is de positieve werkhouding van verschillende medewerkers en de ruimte voor eigen inbreng die zij geregeld krijgen.

9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

9.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk wordt een recapitulatie gegeven inzake de empirische bevindingen over de gang van het project ter voorbereiding op de implementatie van de Wmo in Capelle aan den IJssel. Gerelateerd aan de bevindingen vanuit de empirische hoofdstukken en de analyse worden een aantal conclusies getrokken. Tevens worden daarbij aanbevelingen geformuleerd; voor de omgang met verhoudingen in soortgelijke projecten en voor de wijze waarop – in algemene zin - projecten in Capelle aan den IJssel worden benaderd. Tot slot volgt een theoretische reflectie op het onderzoek.

9.2 Recapitulatie

Het projectmanagement en de overige leden van de stuurgroep hebben gedurende het project een werkstijl vertoond die vooral gekenmerkt wordt door de resultaatgerichtheid. Met een strakke planning bij de hand, zijn de medewerkers zowel individueel – als in teamverband van start gegaan. De open communicatie en de (bij tijd en wijle voortreffelijke) samenwerking zorgden voor de vorming van een hecht verband. De informatie was bij de werkzaamheden overvloedig en werd hier en daar gefilterd en gestroomlijnd. De directe omgeving van het project is in eerste instantie niet vaak benaderd. Daar waar dat wel gebeurde, was dat op basis van de formele afspraken daartoe, of simpelweg vanwege de gedrevenheid, de onderlinge betrokkenheid en/of interesse. Desondanks klikte het niet altijd en daarnaast werd niet altijd iedereen bereikt. Hier spreken we van een afstand die ontstond doordat de projectorganisatie een eigen, nieuwe - en dus soms ook onbekende weg bewandelde. In die zin zijn sommige verhoudingen ook verstoord geraakt. Vanuit dezelfde resultaatgerichte werkstijl is getracht hier adequaat op in te spelen. De meer organisatiestructurele maatregelen die in de voorbereiding hiervoor waren bedacht hebben niet afdoende gewerkt en door middel van open communicatie - gericht op samenwerking, is veel aandacht besteed aan het onderhouden van relaties.

In de eindspurt richting de inwerkingtredingdatum van de Wmo (1 januari 2007) hebben de teams die primair gericht waren op uitvoerende taken het steeds drukker gekregen, maar ook daarvoor was er drukte; rondom de beleidskeuzes ten behoeve van de 1^e Wmo-beleidsnota, bijvoorbeeld. Naast de verplichte taken die vanaf 2007 door de gemeente dienden te worden uitgevoerd, lagen er nog verschillende Wmo gerelateerde onderwerpen open voor discussie in Capelle aan den IJssel. Daarom is besloten het project in soortgelijke vorm voort te zetten in 2007.

9.3 Conclusies en aanbevelingen

Erkenning

De invoering van de Wmo is voor gemeenten verplichte kost. Dat is een van de oorzaken geweest voor het feit dat er in Capelle aan den IJssel voldoende erkenning bestond voor het project dat daartoe de voorbereidingen zou treffen. Met de adjunct-gemeentesecretaris als projectdirecteur is het project hoog ‘opgehangen’ in de organisatie en dat heeft de slagkracht van het project vergroot.

Deze maatregel kan worden gezien als een stukje erkenning voor het project. Binnen de gemeentelijke organisatie van Capelle aan den IJssel verdient de formele erkenning voor projecten verdere doorvoering. Door misbruik van machtsposities wordt de boel vanuit de lijn soms onnodig gefrustreerd. Meer formele erkenning zou dat bemoeilijken - en de resultaatgerichtheid ten aanzien

van projecten bevorderen. Erkenning kan betrekking hebben op bijvoorbeeld het formeel laten vaststellen van projectplannen, extra budget toekennen voor vervanging van projectmedewerkers uit de lijn, of nog meer structureel; het instellen van een projectbureau. De laatste suggestie is - met het oog op de vergrote kans op toename van het aantal gemeentelijke projecten, relevant te noemen. Met een projectbureau in de organisatie wordt voor projectmatig werken definitief de nodige structuur geboden. Er wordt dan bijvoorbeeld een medewerker (als programmamanager) verantwoordelijk gemaakt voor de verbinding tussen alle projecten en de staande organisatie. De afspraken over personeel en budget zouden via dit bureau kunnen gaan lopen. Formele erkenning voor projecten krijgt op die manier meer vorm.

Lijncontact-groep

De instelling van een lijncontact-groep was een goed initiatief. Met het oog op de verschillende soorten van afstand en/of spanning die in de verhoudingen tussen de lijn- en de projectorganisatie naar buiten zijn gekomen, verdiende de structurele inzet hierop meer aandacht. Tijdens het project is namelijk gebleken dat de uitwerking van het idee in concrete zin niet veel opgeleverd heeft.

Voor bij toekomstige projecten, of soortgelijke situaties, zou meer aandacht uit moeten gaan naar de frequentie van de bijeenkomsten. Tevens moet in ogenschouw worden genomen wie en wat precies nodig is in de groep; meer op maat gesneden samenstelling en dergelijke – afhankelijk van de betreffende ontwikkelingen. De effectiviteit van deze groep zou zo verbeterd kunnen worden. Ongewenste afstand met de lijn kan bijvoorbeeld worden voorkomen door de afdeling- en unithoofden (van de secties waarvan mensen druk zijn met projectwerk) bijeen te brengen in periodes waarin het project extra inzet van de betreffende medewerkers vergt. Door regelmatig met betrokken lijnmanagers om de tafel te zitten blijven mensen betrokken bij de voortgang van het project en is er meer kans op begrip en draagvlak in de organisatie.

Planning

De hoeveelheid werk en de tijdsdruk - die gepaard ging met de voortgang van het project – gaven voldoende aanleiding om een strakke planning te hanteren. Het projectmanagement heeft hierbij duidelijke lijnen uitgezet. Desondanks zijn er vertragingen ontstaan en was er wel eens sprake van een opeenstapeling van werk. Enerzijds had dat te maken met de verschillende externe ontwikkelingen (lees: vertragingen) rondom de landelijke invoering van de nieuwe wet. Anderzijds is er hier en daar een verkeerde inschatting gemaakt; soms qua tijd, soms qua expertise van de medewerkers. Om hier beter op in te spelen zou in het vervolg meer ingezet kunnen worden op ‘achtervang’ bij de betrokken afdelingen. Back-up dus; medewerkers die bij allerlei voorkomende situaties kunnen inspringen.

De relaties van het projectmanagement

De manier waarop de projectmanager veel relaties is aangegaan en - heeft onderhouden wordt gekenmerkt door openheid en het zoeken naar consensus. Dat geldt voor de relaties met de mensen uit de stuurgroep, maar ook met die van uit de omgeving van het project. Daarmee is veel goeds gedaan, maar op de ‘weg van overeenstemming zoeken’ is in de selectie voor projectteamleiders misschien iets teveel water bij de wijn gedaan. Selecteren op basis van expertise en de nodige ervaring is noodzakelijk. Nu is het toch net te vaak voorgekomen dat er hiaten ontstonden die door de projectmanager moesten worden aangevuld. Conclusie: openheid en zoeken naar consensus is prima en kan effectief werken – niettemin dienen resultaten voor ogen gehouden te worden en dan is een zakelijke benadering noodzakelijk.

Gerelateerd aan de lijncontactgroep kan hier nog worden opgemerkt dat daar waar in het vervolg meer aandacht zou uitgaan naar de voorbereiding van het structureel bijeenbrengen van direct betrokken

leidinggevend – minder tijd en energie gestoken hoeft te worden in de één op één relaties, omdat spanningen daarmee simpelweg voorkomen mee kunnen worden.

Gelijkwaardigheid en hiërarchie

Vaak is het succes van de stuurgroep gekoppeld aan de openheid in de overleggen en de onderlinge samenwerking. Gelijkwaardigheid was daar de onderliggende waarde. De informele sfeer heeft in sterke mate bijgedragen aan het welslagen van het project en vanuit het projectmanagement kan zoiets blijkbaar worden gestimuleerd. Het verdient dan ook de aanbeveling dit bij andere projecten opnieuw te doen laten ontstaan.

Toch hebben mensen vanuit verschillende hiërarchische posities een bijdrage geleverd aan de stuurgroep. En met het oog op de dubbelrol van de teamleider van Eén Loket, moet worden gesteld dat de inzet van mensen - die hiërarchisch-functioneel nèt iets meer te zeggen hebben op een afdeling dan anderen - kan helpen meer effectief te werk te gaan. De kans op onderwaardering (voor het project) door het betreffende lijngedeelte is vaak minder groot en er zijn sowieso meer mogelijkheden tot stimulering van de betrokkenheid van die afdeling/unit.

Acceleratie stimuleren

Mede doordat de stuurgroep van het project - zo nu en dan - in vliegende vaart afstand wist te nemen van de staande organisatie, is er projectsucces behaald. In dit onderzoek is dat accelererende afstand genoemd. Het team heeft een aantal momenten gekend waarop de eenparigheid en doelgerichtheid versterkt werd. Aan de voorwaarden voor het benodigde commitment was klaarblijkelijk voldaan. Te denken valt aan de bevoegdheden die waren vrijgesteld (via de bestuursopdracht onder andere), de informele en veilige sfeer en de uitdagende opdracht; plus de aanwezigheid van de verschillende gedreven professionals. Voor toekomstige projecten is het - naast deze belangrijke randvoorwaarden – aan te bevelen werkconferenties (als in Oegstgeest, bij dit project) te organiseren. Het levert niet alleen in fysieke zin een stukje afstand op – de boost van een dergelijke stap kan daadwerkelijk als accelererend getypeerd worden.

Samenwerking tussen afdelingen in Capelle aan den IJssel

In zowel de interviews, als het tevredenheidonderzoek van 2007 is naar voren gekomen dat er binnen de Capelse ambtelijke organisatie een verandering te herkennen is voor wat betreft de houding ten opzichte van vernieuwende werkwijzen. De onvrede over het gebrek aan samenwerking tussen de afdelingen zet die houding kracht bij. Voor de structurele verbetering van de samenwerking in de gemeentelijke organisatie van Capelle aan den IJssel zou het Wmo-project een goed voorbeeld zijn. Het bijeenbrengen van professionals met verschillende achtergronden heeft hier duidelijk zijn vruchten afgeworpen; synergie en meerwaarde waren aan de orde van de dag. En ondanks het feit dat niet iedereen in eerste instantie dezelfde taal spreekt, is met wat investeren in de ander – verrijking van het eigen werkterrein het gevolg. Het is dan ook aan te bevelen projecten met een multidisciplinair karakter niet te schuwen, maar eerder - te omarmen.

Reattachment

De verschillende beleidskeuzes die zijn gemaakt tijdens het project ter implementatie van de Wmo in Capelle aan den IJssel van 2005/2006 zouden in 2007 verder worden uitgewerkt in concrete plannen. Zoals bekend is het project in ongeveer dezelfde vorm verder gegaan. Ondanks het feit dat het gaat om grootschalige wijzingen, met - in bepaalde gevallen – enorme gevolgen, dient voor ogen gehouden te worden dat de verschillende onderwerpen, uiteindelijk terug de lijn in moeten. Een voorzichtige aanbeveling zodoende, richting het – al dan niet gedeeltelijk - opheffen van de projectmatige aanpak, is dan ook op zijn plaats. Daar waar reeds geïmplementeerd is, heeft het project niet veel meer te zoeken en dienen vooral professionals vanuit de lijn een vinger aan de pols te houden. Voor de

overige onderwerpen geldt: hak de knopen door in projectverband, maar draag over zodra de omstandigheden dat toelaten. Want om met Johansson te spreken: “*These projects might be creative and innovative but seem to call for further projects rather than implementation*” (2007, 464).

9.4 Theoretische reflectie

De toepassing van bepaalde theoretische onderwerpen in dit onderzoek, verdient tenslotte nog een korte terugblik.

Tijdens het onderzoek was met name van belang dat de institutionele en relationele banden tussen de lijnorganisatie en het project in kaart zouden worden gebracht. Daartoe zijn in eerste instantie de ontwikkelingen rondom de vormgeving, uitvoering en aansturing van het project beschreven. De verschillende kernconcepten (o.a. informatie, planning, communicatie en samenwerking) hebben daarbij als werkbare begrippen gefunctioneerd. In combinatie met de toepassing van het afstandsvraagstuk (degree of detachment) zijn de verhoudingen tussen lijn en project vrij helder uitgekristalliseerd. Ook zijn de verkregen inzichten hier tamelijk specifiek gebleken; afstand heeft zich in vele hoedanigheden gemanifesteerd. Aan de ene kant zegt dat iets over de mate waarin de kwalitatieve gegevens uit de casus telkens weer als uniek te beschouwen zijn - en moeilijk om te vormen naar generale uitspraken. Dat zou haast te denken geven over de waarde van case studies als deze. Aan de andere kant is uit het onderzoek voortgekomen dat er in de afstand tussen een project en haar staande organisatie een onderscheid kan worden herkend; namelijk afstand die een accelererende werking heeft aangaande de voortgang van een project en - afstand met een remmend effect. Hiermee wordt voortgebouwd op de bestaande theorieën inzake (innovatieve) projecten als die van Johansson e.a. (2007). Waar Johansson vooral de nadruk legde op het feit dat afstand enerzijds gunstig effect kan hebben op de resultaten van innovatieprojecten, maar anderzijds de implementatie ervan sterk bemoeilijkt – wordt met het aangedragen onderscheid afstand minder abstract en voor de praktijk meer bewerkbaar. Daar waar afstand accelereert moet enkel verbinding met de staande organisatie gezocht worden met het oog op het onderhoud van de meest relevante institutionele en relationele verbanden. De goede voortgang zal de lijn gunstig stemmen en wat belangrijker is; door voldoende feeling te houden met de betrokken organisatieonderdelen kunnen signalen rondom de remmende werking van afstand tijdig herkend worden. Voor wat betreft de remmende afstand heeft de casus van het Wmo-project geleerd dat met zaken als open communicatie, samenwerking en hiërarchisch overzicht dan alsnog tot herverbinding kan worden gekomen. In theoretisch opzicht, is de introductie van pre-reattachment, als zijnde het zoeken van die herverbindig – vòòr de uiteindelijke reattachment – een tweede, nuttige aanvulling gebleken.

BRONNEN

Aken, T.G.C. van, (1996), *De weg naar projectsucces*, Utrecht: Lemma.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Rosenthal, U., Twist, M.J.W. van, (2001), *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bovens, M.A.P., (2003), *De digitale republiek, democratie en rechtstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam University Press.

Bruijn, H. de, Teisman, G.R., Edelenbos, J., Veeneman, W. (2004), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Utrecht: Lemma.

Buuren, A. van, (2002), *Productschap, Quo Vadis? Vechten en volgen in een dynamisch netwerk*, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Buuren, A. van, (2006), *Competente besluitvorming. Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*, Utrecht: Lemma.

De Groene Amsterdammer van 17 maart 2006.

Gemeente Capelle aan den IJssel, *Plan van aanpak Invoering Wmo*, juni 2005.

Gemeente Capelle aan den IJssel, *Beleidsnota Wmo*, augustus 2005.

Gemeente Capelle aan den IJssel, *Projectplan Wmo loket*, oktober 2005.

Gemeente Capelle aan den IJssel, *Projectplan WMO - vrijwilligerwerk en mantelzorg*, november 2005.

Gemeente Capelle aan den IJssel, *Medewerkersonderzoek*, meting: januari 2007.

Hofstede, G., Hofstede, G.J., (2005), *Cultures and Organizations, Software of the Mind; intercultural Cooperation and the importance for survival*, New York, Mc Graw-Hill.

Johansson, S., Löfström, M., Ohlsson, Ö., (2007), *Separation or Integration? A dilemma when organizing development projects*. In: International Journal of Project Management 25 (2007), 457 – 464. Elsevier.

Kraijo, E. (2005), *Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid*, Utrecht: Lemma.

Meredith, J.R., Mantel, S.J. (2000), *Project Management, a managerial approach- 4th edition*, New York: John Wiley & Sons.

Minogue, M., Polidano, C., Hulme, D., (1998), *Beyond the new public management, Changing ideas and practices in governance*, Edward Elgar, Cheltenham.

Pinto, J.K. (1996), *Power and politics in projectmanagement*, Pennsylvania, USA: Project Management Institute.

Pinto, J.K. (2007), *Project management: achieving competitive advantage*, Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.

Pollitt, C., Birchall, J., Putman, K., (1998), *Decentralising Public Service Management*, London, MacMillan.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Bevrijdende kaders*. November 2002. Den Haag.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden voor een succesvolle Wmo*. Juni 2005. Den Haag.

SGBO, Onderzoeks – en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, (2005), *Implementatie Wmo, Algemene handreiking*. Rijswijk: Quantas.

Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), *De sociale staat van Nederland 2003*.

Teisman, G. (2001), *Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement*, Delft: Eburon.

Teisman G.R. (2005), *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Academic Service.

<http://www.emancipatieweb.nl>, geraadpleegd op 23 juni 2007.

<http://www.invoeringWmo.nl>, geraadpleegd op 16 april 2007.

<http://www.minvws.nl>, geraadpleegd op 16 april 2007.

<http://groups.msn.com/EIPapamobil>, geraadpleegd op 19 april 2007

<http://www.regering.nl>, geraadpleegd op 5 maart 2008.

<http://www.samenwerkenaannederland.nl>, geraadpleegd op 21 juni 2007.

<http://www.volkskrant.nl>; 27/28 februari 2008, geraadpleegd op 4 maart 2008.

www.humansynergistics.com, geraadpleegd op 8 augustus 2007.

www.madmas.homestead.com/Groepsdynamica, geraadpleegd op 15 augustus 2007.

www.wikipedia.nl, geraadpleegd op 31 januari 2008

BIJLAGEN

A. Lijst van geïnterviewden

- Thom de Beer – Projectdirecteur, adjunct-gemeentesecretaris.
- Rolf Goudswaard Bba. – Ondersteuning financiën, medewerker Concernfinanciën.
- Han-Willem Groeneveld – Projectmanager, beleidsmedewerker W&E.
- John Lucieer – Opdrachtnemer van het project, afdelingshoofd W&E.
- Edwin Ossel – Projectteamleider Hulp bij het huishouden, medewerker Sociale Zaken.
- Agnes Pols - Projectleider Vrijwilligerswerk / Mantelzorg, beleidsmedewerker W&E.
- Ellen Seelaar – Projectteamleider Jeugd, beleidsmedewerker W&E.
- Mr. Nancy Schoof – Projectteamleider Eén Loket, medewerker Publiekszaken (tevens plaatsvervangend afdelingshoofd).
- Patrick Schouteten – Ondersteuning communicatie, Communicatieadviseur/woordvoerder.
- Pieter de Wringer – Ondersteuning t.b.v. aanbesteding, medewerker taakgroep Inkoop & Aanbesteding, BMO.

B. Vragenlijsten

Interviewvragen projectleiders

1. Kunt u iets vertellen over uw werkzaamheden en verantwoordelijkheden in het Wmo-project?
2. Kunt u beschrijven hoe uw reguliere werkzaamheden en uw werkzaamheden voor het project zich hebben verhouden tot elkaar, gedurende de 16 maanden?
3. Welke uitwerking heeft het bovenstaande gehad op uw functioneren enerzijds als projectleider en anderzijds als lid van uw afdeling?
4. Kunt u iets vertellen over de organisationele structuur van het project en de uitwerking daarvan op uw persoonlijke werkerrein?
5. Wat vindt u van de organisationele structuur van het project als geheel? Welke sterke/zwakke punten kunt u noemen? En: welke consequenties voor het project heeft dit gehad?
6. Welke zaken hebben bijgedragen aan een goede, dan wel minder goede, doorloop van de verschillende fasen van het project? Denk daarbij aan planning, schema's, budgetten e.d.
7. Hoe was de communicatie vanuit het management naar het projectteam?
8. In hoeverre heeft het management er aan bijgedragen dat u uw werkzaamheden goed heeft kunnen uitvoeren? Waarin wel / niet?
9. In hoeverre is er vanuit het management ruimte geweest voor uw persoonlijke input? (ideeen/vragen/problemen/etc.)
10. Hoe is het management omgegaan met de ontstane verhouding tussen het project en uw afdeling?

11. Met welke collega's/externen heeft u vooral te maken gehad? En wat was de aard en het belang van die werkrelatie(s)?
12. Hoe zou u de samenwerking willen typeren? Kunt u voorbeelden geven?
13. Hoe was de communicatie binnen het projectteam en met de verschillende betrokken afdelingen? En in hoeverre heeft dit - al dan niet - bijgedragen aan een goede samenwerking? En uiteindelijk aan het definitieve projectsucces?
14. Hoe wordt het project in deze organisatie beoordeeld? Waar wordt dit oordeel vooral op gebaseerd? Wat zijn de oorzaken voor succes of falen geweest?
15. Wat heeft het projectmanagement bijgedragen aan succes/falen?
16. Wat heeft de lijnorganisatie bijgedragen aan succes/falen?
17. Is er een verband tussen het projectsucces/falen en de wijze waarop is omgegaan met de verhouding tussen project en organisatie? Zo ja, hoe?
18. Hoe heeft u het project ervaren/beleefd?
19. Zou u de cultuur van de Capelse organisatie willen typeren als een constructieve cultuur voor projectmatig werken? Waarom wel / niet?
20. En wat is de betekenis hiervan voor project?

Interviewvragen – Projectdirecteur

1. Kunt u iets vertellen over uw werkzaamheden voor het project? Wat was er structureel? En wat meer ad hoc?
2. Hoe hebben deze werkzaamheden zich verhouden met uw reguliere werkzaamheden? dus: hoe heeft uw rol als projectdirecteur zich verhouden met uw rol als adjunct-directeur van de ambtelijke organisatie?
3. Welke plaats nemen, volgens u, de volgende termen in binnen de managementstijl van het project:
 - Planning?
 - Informatie?
 - Communicatie?
 - Motivatie?
4. Hoe is de verhouding tussen het gemeentebestuur en het project in uw werk naar voren gekomen? Waar heeft u een goede bijdrage kunnen leveren aan die verhouding en waarin is dat niet gelukt?
5. Hoe zou u de verhouding tussen de functionele afdelingen en het project willen typeren? Waarin zijn er spanningen ontstaan en hoe is hiermee omgegaan?
6. Heeft de organisationele inbedding van het project bijgedragen aan goede verhoudingen tussen de lijn en het project? Waarin wel / niet?
7. Hoe wordt het project in deze organisatie beoordeeld? Waar wordt dit oordeel vooral op gebaseerd? Wat zijn de oorzaken voor succes of falen geweest?
8. Wat heeft het projectmanagement bijgedragen aan succes/falen?
9. Wat heeft de lijnorganisatie bijgedragen aan succes/falen?
10. Zou u de cultuur van de Capelse organisatie willen typeren als een constructieve cultuur voor projectmatig werken? Waarom wel / niet?
11. Wat is de betekenis hiervan voor het project?
12. Hoe heeft u het project ervaren / beleefd?

Interviewvragen Projectmanager

1. Kun je me iets vertellen over het projectteam Woonzorg infrastructuur?
2. Wat moet BMO bij het projectteam Vrijwilligerswerk?
3. Hoe hebben jullie met Cf, JZ en BMO de benodigde capaciteit afgestemd..vantevoren? In uren / geld?

4. Is het afdelingshoofd BMO betrokken geweest in de lijn contact groep?
5. Jij bent als enige vrijgesteld voor het project. Of had je ook nog een paar dingen die te maken hebben met gezondheidszorg..?
6. Wat is nu precies het succes van dit project.. naast dat het op tijd klaar was..?
7. Kan je iets vertellen over de wijze waarop je het project hebt aangestuurd? Waarin heeft dit bijgedragen aan het succes/falen?
8. Hoe wordt het project in deze organisatie beoordeeld? Waar wordt dit oordeel vooral op gebaseerd? Wat zijn de oorzaken voor succes of falen geweest?
9. Wat heeft de lijnorganisatie bijgedragen aan succes/falen?
10. Zou je de cultuur van de Capelse organisatie willen typeren als een constructieve cultuur voor projectmatig werken? Waarom wel / niet?
11. Wat is de betekenis hiervan voor project?
12. Waarin hebben de werkzaamheden rondom de Wmo adviesraad een rol gespeeld in het project?
13. Compartimenten, komt die term uit de stukken van het ministerie of hebben jullie dat in Capelle zo bedacht?
14. Wat zou je – naast wat ik heb geschreven – nog meer kunnen zeggen over de uitvoering van het project – door de stuurgroep?

Interviewvragen Afdelingshoofd Welzijn & Educatie

1. Volgens de Bestuursopdracht voor het project was u opdrachtnemer en budgethouder. Waarin heeft deze rol zich geuit? Welke taken en concrete verantwoordelijkheden gingen hiermee gepaard?
2. Kunt u een beschrijving geven van de verschillende contacten die bij de vervulling van deze functie van belang zijn geweest?
3. Naast uw rol als opdrachtnemer vervult u ook de rol van afdelingshoofd W&E. Als we enkel kijken naar deze rol, hoe is dat tijdens het project tot uiting gekomen? Dus welke werkzaamheden/verantwoordelijkheden waren gemoeid voor de vervulling van die functie?
4. En welke contacten?
 - Daarbij ben ik erg geïnteresseerd naar de verhouding die is ontstaan tussen de werkzaamheden van uw afdeling in het kader van het project, en de zogenaamde reguliere werkzaamheden. Zijn daarbij spanningen ontstaan en waarin heeft dit zich geuit?
5. In welke mate heeft het projectmanagement ingespeeld op de onstane verhoudingen en eventuele spanningen?
6. En in hoeverre is de organiatonele inbedding van het project (organogram) van invloed geweest op de verhoudingen? Als het nog een keer gedaan moest worden, hoe zou u die inbedding dan vorm hebben gegeven?
7. Hoe wordt het project in deze organisatie beoordeeld? Waar wordt dit oordeel vooral op gebaseerd? Wat zijn de oorzaken voor succes of falen geweest?
8. Wat heeft het projectmanagement bijgedragen aan succes/falen?
 - Hoe is omgegaan met de planning?
 - Hoe is omgegaan met informatie?
 - Hoe is de communicatie binnen en rondom het project geweest?
 - Welke rol heeft motivatie in uw optiek in het project gehad?
9. Wat heeft de lijnorganisatie bijgedragen aan succes/falen?
10. Zou u de cultuur van de Capelse organisatie willen typeren als een constructieve cultuur voor projectmatig werken? Waarom wel / niet?
11. Wat is de betekenis hiervan voor het project?

Interviewvragen ondersteuning

1. Kun je iets vertellen over je werkzaamheden voor het Wmo-project?
2. Hoe hebben deze werkzaamheden zich verhouden tot jouw reguliere werkzaamheden? Zijn daar spanningen ontstaan?
3. Hoe vind je dat de structuur van het project in de organisatie tot zijn recht is gekomen? dus: was deze opzet geslaagd voor dit project? Waarom wel/niet?
4. Hoe was de communicatie vanuit het projectmanagement naar de ondersteunende taakgroepen van het project? En hoe zou je de communicatie in zijn algemeenheid willen beoordelen?
5. In hoeverre heeft het projectmanagement er aan bijgedragen dat je de werkzaamheden goed hebt kunnen uitvoeren? Waarin wel / niet?
 - a. Was het nodig dat het projectmanagement rekening hield met de verhouding tussen je werkzaamheden voor de afdeling en die van het project? Zo ja, heeft zij dit ook gedaan? En hoe?
6. In hoeverre is er vanuit het projectmanagement ruimte geweest voor je persoonlijke input? (ideeën/vragen/problemen/etc.)
7. Hoe zou je de samenwerking in het project willen typeren?
8. Hoe wordt het project in deze organisatie beoordeeld? Waar wordt dit oordeel vooral op gebaseerd? Wat zijn de oorzaken voor succes of falen geweest?
9. Wat heeft het projectmanagement bijgedragen aan succes/falen?
10. Wat heeft de lijnorganisatie bijgedragen aan succes/falen?
11. Is er een verband tussen het projectsucces/falen en de wijze waarop is omgegaan met de verhouding tussen project en organisatie? Zo ja, hoe?
12. Hoe heb je het project ervaren/beleefd?
13. Zou je de cultuur van de Capelse organisatie willen typeren als een constructieve cultuur voor projectmatig werken? Waarom wel / niet?
14. En wat is betekenis hiervan voor het project?

Vragenlijst projectevaluatie 'Invoering Wmo' (tot 1 januari 2007): Over Informatie

1. Van (ongeveer) hoeveel informatiebronnen (digitaal, schriftelijk, e.d.) heeft u gebruik gemaakt?
2. Wat vond u van de hoeveelheid informatie?
3. Hoe was de kwaliteit van de informatie? Was zij eenduidig?
4. Op welke terreinen was er sprake van 'actieve' informatie? Door wie of wat werd u of de gemeente benaderd?
5. Hoe is volgens u de staande organisatie geïnformeerd over de invoering van de Wmo? Op welke manieren?
6. Zou u de informatie-infrastructuur rondom de invoering van de Wmo als 'toegankelijk' willen typeren?
7. ..en als 'snel'?