



EINDRAPPORTAGE

Professioneel opdrachtgeverschap

Nulmeting om het opdrachtgeverschap
van de afdeling Programmering Rijkswegen
te professionaliseren.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

29 juli 2021

EINDRAPPORTAGE

Professioneel opdrachtgeverschap

Nulmeting om het opdrachtgeverschap
van de afdeling Programmering Rijkswegen
te professionaliseren.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Wouter Metzlar
André Oostdijk
Fransje Oudshoorn
Vera Mulder

29 juli 2021

Managementsamenvatting

Aanleiding en aanpak

De afdeling Programmering Rijkswegen (PR) werkt aan het oplossen van bereikbaarheidsknelpunten op het hoofdwegennet. De afdeling PR is onderdeel van de directie Wegen en Verkeersveiligheid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Ministerie van IenW). De afdeling PR is opdrachtgever richting Rijkswaterstaat (RWS) en de projectenpool (onderdeel van het Ministerie van IenW) voor de aanleg, de vervanging en renovatie en het beheer en onderhoud van rijkswegen. Een professionele invulling van het opdrachtgeverschap is complex en aan verandering onderhevig. De afdeling PR is zich hiervan bewust en wil het opdrachtgeverschap met een verbetertraject verder verbeteren. Om dit traject effectief in te richten, is het nodig eerst een beeld te hebben van de huidige en gewenste invulling van het opdrachtgeverschap. De afdeling PR heeft Berenschot gevraagd deze uitgangssituatie te onderzoeken in een nulmeting.

Deze nulmeting brengt in kaart hoe het opdrachtgeverschap nu wordt ingevuld, welke kaders en instrumenten daarvoor worden ingezet en wat er nodig is om het opdrachtgeverschap te versterken. Voor het onderzoek hanteren we een analysekader. De onderzoeksonderwerpen uit het analysekader geven een structuur voor het onderzoek. De volgende onderwerpen zijn in het analysekader uitgewerkt:

Tijdens de nulmeting zijn de medewerkers van de afdeling PR nauw betrokken. In verschillende gesprekken en werksessies hebben zij op de huidige en gewenste invulling van het opdrachtgeverschap gereageerd.

Definitie van professioneel opdrachtgeverschap

Er is geen eenduidige definitie van professioneel opdrachtgeverschap. Daarnaast is deze definitie afhankelijk van de context en werkzaamheden van de opdrachtgever. In de nulmeting is daarom een aantal normen uitgewerkt waar professioneel opdrachtgeverschap door de afdeling PR aan zou moeten voldoen. Deze normen zijn uitgewerkt in een referentiekader. Omdat opdrachtgevers binnen verschillende schaalniveaus functioneren, is het referentiekader aan de hand van drie schaalniveaus - strategisch, tactisch en operationeel niveau - uitgewerkt.

- Strategisch niveau: normen binnen het Ministerie van IenW en tussen de beleidskern van IenW en RWS. Deze normen hebben betrekking op het stelsel en de strategische uitgangspunten, waarbinnen de opdrachtgever functioneert.
- Tactisch niveau: normen binnen de afdeling PR. Deze normen stellen eisen en verwachtingen aan de organisatie, de werkwijze en de kaders van de afdeling PR, waarbinnen de opdrachtgever functioneert.
- Operationeel niveau: normen voor de uitvoering in een (specifieke) opdracht. Deze normen hebben betrekking op de daadwerkelijke uitvoering van de opdracht en de kaders waarbinnen de opdrachtgever deze werkzaamheden uitvoert.

Door de huidige situatie (invulling opdrachtgeverschap door de afdeling PR) te toetsen aan de gewenste situatie (het referentiekader) en het verschil in beeld te brengen, komen we tot conclusies en aanbevelingen.



Figuur 1 – Visuele weergave analysekader

Conclusies op de drie schaalniveaus

Het aantal opdrachten en de complexiteit van de opdrachten is de afgelopen jaren toegenomen. Hierdoor worden steeds hogere eisen gesteld aan opdrachtgeverschap van de afdeling PR. De afdeling PR is zich hiervan bewust en past zich hier op aan. De medewerkers van de afdeling PR zien zichzelf als professioneel opdrachtgever. Dit beeld wordt bevestigd door een aantal opdrachtnemers. Aan de andere kant zijn op onderdelen verbeteringen mogelijk. Deze verbeteringen zijn aan de hand van drie schaalniveaus uitgewerkt.

Strategisch niveau

Op papier is het strategisch niveau en het stelsel waarbinnen de opdrachtgevers functioneren duidelijk en goed vormgegeven. Er zijn sturings- en escalatielijnen geformuleerd tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. Daarnaast zijn de taken en verantwoordelijkheden van de opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar duidelijk vastgelegd.

In de praktijk blijkt er ruimte voor verbetering. Zo ervaren opdrachtgevers onduidelijkheden en moeilijkheden in de escalatie en aansturing in de driehoek opdrachtgever (bestuurlijk en ambtelijk), opdrachtnemer en eigenaar. Hiervoor zien wij twee redenen. Allereerst zijn er meerdere parallelle sturingsrelaties tussen RWS en het Ministerie van IenW. Binnen de beleidskern van het Ministerie van IenW treden meerdere directies en afdelingen van het Ministerie van IenW als opdrachtgever richting Rijkswaterstaat op. Ten tweede zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de bestuurlijk en gedelegeerd opdrachtgever niet expliciet uitgewerkt. Deze ruimte leidt tot het risico dat opdrachtgevers een besluit niet of te laat delen en escalatie niet meer mogelijk is.

Daarbij zien we dat er steeds meer beleidsdoelstellingen van invloed zijn op de opdrachten. Beleidsdoelstellingen zoals bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en klimaatadaptatie, Smart Mobility, stikstof en verkeersveiligheid worden buiten de afdeling PR opgesteld, maar moeten worden meegewogen in de opdrachten en beïnvloeden de oplossingsrichting(en). Het is voor opdrachtgevers op dit moment onvoldoende duidelijk hoe doelstellingen onderling af te wegen en hoe om te gaan met wijzigende doelstellingen en richtlijnen tijdens een opdracht.

Tactisch niveau

De organisatiestructuur en kaders van de afdeling PR ondersteunen de opdrachtgevers in hun werkzaamheden. De werkwijze en sturingsinstrumenten bij projectsturing MIRT-aanleg (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) en VenR (Vervanging en Renovatie) zijn duidelijk en goed toepasbaar. Voor deze opdrachten is het duidelijk op welke inhoudelijke doelen de opdrachtgever binnen de opdracht moet sturen. Ondanks de groei van de afdeling is de onderlinge samenhang, collegialiteit en het werkplezier van de opdrachtgevers goed behouden. De afdeling biedt een duidelijke structuur en de gewenste kaders waarbinnen de opdrachtgevers functioneren.

Wij zien ruimte voor verbetering van kennisuitwisseling en kennisontwikkeling. Het is op dit moment onduidelijk welke kennis en vaardigheden een opdrachtgever moet hebben om haar/zijn taak goed uit te kunnen voeren. Daarnaast valt op dat kennis, ervaring en dilemma's niet regelmatig en niet structureel wordt gedeeld binnen de afdeling PR en in opdrachten.

Operationeel niveau

Het opdrachtgeverschap op projectniveau verloopt in de regel goed. De opdrachtgevers handelen adequaat bij mee- of tegenvallers in een project. De werkwijze van de opdrachtgevers is op hoofdlijnen gelijk en de opdrachtgevers ervaren ruimte voor een eigen aanpak en maatwerk. De opdrachtgevers voeren hun werkzaamheden binnen de kaders en naar verwachting uit.

Ondanks dat de werkwijze op hoofdlijnen gelijk is, zien we dat de opdrachtgevers hun werkzaamheden en sturingsmogelijkheden in het dagelijks werk verschillend invullen. Het is voor opdrachtgevers niet geheel duidelijk welk handelingsperspectief een opdrachtgever heeft om te sturen. Zo zien we dat opdrachtgevers verschillend handelen bij mee- of tegenvallers. Ook verschilt de mate en het moment van (bij) sturing op tijd, geld of scope. Dit leidt tot het risico dat de uitkomst van een opdracht afhankelijk is van de opdrachtgever.

Aanbevelingen

Over de drie schaalniveaus heen concluderen we dat het opdrachtgeverschap (te) beperkt is ingebed in vaste structuren en werkwijzen. Op basis daarvan adviseren we om de organisatie en werkwijze van de afdeling te verstevigen, passend bij de groei van de afdeling en de toegenomen complexiteit. De belangrijkste aanbevelingen betreffen de omgang met beleidsontwikkelingen, de kennisuitwisseling en –ontwikkeling en uniformering van het opdrachtgeverschap. We lichten deze drie belangrijkste aanbevelingen hiernavolgende kort toe.

- **Omgang met beleidsontwikkelingen:** allereerst adviseren wij om de omgang met beleidsdoelstellingen en –ontwikkelingen van ‘buiten’ te versterken. Denk dan aan de positionering en werkwijze van de afdeling PR ten aanzien van beleid. De afdeling PR zou idealiter tot een werkwijze moeten komen om met (nieuwe) beleidsdoelen en –ontwikkelingen om te kunnen gaan. Tegelijkertijd is het voor de afdeling PR van belang om de consequenties op (lopende) opdrachten af te wegen. Voor de positionering is het van belang te bedenken hoe de afdeling PR wil acteren in beleidsprocessen van andere directies. Daarnaast zou de afdeling PR vooraf moeten bepalen welk perspectief de afdeling wil inbrengen in beleidsdoelstellingen en –ontwikkelingen.
- **Kennisuitwisseling en –ontwikkeling:** wij adviseren de afdeling PR om steviger en meer structureel in te zetten op kennisuitwisseling en –ontwikkeling. Dit begint bij het vaststellen van basiskennis, –competenties en –vaardigheden waarover een opdrachtgever ten minste zou moeten beschikken. Vervolgens adviseren wij het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers te verbeteren, waarbij het opdoen van ervaring en vaardigheden centraal moet komen te staan. Ten derde adviseren wij de structurele kennisdeling en het lerend vermogen van de afdeling te verbeteren, bijvoorbeeld door het organiseren van intervisie en reflectie. Ook kan worden ingezet op ontwikkeling van meer specifieke kennis. Dit zou samen met de opdrachtnemer kunnen worden opgepakt.

- **Uniformering van het opdrachtgeverschap:** tot slot adviseren wij de afdeling PR te werken aan meer uniformering in aanpak en werkwijze van de opdrachtgevers, zodat de eenduidigheid in aanpak en proces en daarmee de voorspelbaarheid van handelen wordt verhoogd. Daar hoort ook bij dat opdrachtgevers een duidelijk handelingsperspectief hebben in het geval er dilemma’s tussen tijd, scope of geld optreden, zodat zij hierin herkenbare en eenduidige keuzes kunnen maken.

Verbeterplan

Met een verbeterplan kan de afdeling PR de inzichten en aanbevelingen uit deze nulmeting uitwerken. Wij doen in dit rapport een aanzet voor dit verbeterplan. In onze optiek zou het verbeterplan moeten bestaan uit drie lijnen:

- **Basis op orde:** het verbeteren van een aantal randvoorwaarden voor een professionele uitvoering van het opdrachtgeverschap. Deze randvoorwaarden kunnen projectmatig worden uitgewerkt.
- **Samen ontwikkelen:** een aantal thema’s waar gezamenlijk het gesprek over gevoerd moet worden.
- **Continu leren:** een doorlopend proces om het opdrachtgeverschap te blijven verbeteren.

Wij adviseren om de met deze nulmeting ingezette koers, om samen met de afdeling te werken aan professioneel opdrachtgeverschap, te continueren. Daarbij adviseren wij om een verantwoordelijk projectleider aan te wijzen, die regie voert over het verbeterproces.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 3

Aanleiding en aanpak	3
Conclusies op de drie schaalniveaus	4
Aanbevelingen	5
Verbeterplan	5

Deel I. Hoofdrapport 7

1. Aanleiding	8
1.1 Aanleiding	9
1.2 Doel en scope	9
1.3 Werkwijze en onderzoekspzet	10
1.4 Leeswijzer	11

2. Doelstellingen en organisatie van de afdeling PR	12
2.1 Doelstellingen van de afdeling Programmering Rijkswegen	13
2.2 Organisatie en omvang afdeling Programmering Rijkswegen	13

3. Definitie van professioneel opdrachtgeverschap	15
3.1 Referentiekader professioneel opdrachtgeverschap	16
3.2 Analysemethode	17

4. Algemene conclusie en analyse opdrachtgeverschap afdeling PR	18
--	-----------

5. Conclusie en analyse op strategisch niveau: organisatie van het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat	20
5.1 Conclusie en aanbevelingen	21
5.2 Analyse	22

6. Conclusie en analyse op tactisch niveau: organisatie van de afdeling PR	25
6.1 Conclusie en aanbevelingen	26
6.2 Analyse	27

7. Conclusie en analyse op operationeel niveau: medewerker als opdrachtgever	32
7.1 Conclusie en aanbevelingen	33
7.2 Analyse	34

8. Verbeterplan voor verdere professionalisering	38
8.1 Verbeterplan	39
8.2 Organisatie van het verbeterproces	41
8.3 Timing van het verbeterproces	41

Deel II. Onderbouwing 42

9. Bouwsteen 1: werkwijze, kaders en instrumenten	43
9.1 De afdeling Programmering Rijkswegen	44
9.2 Werkwijze per type opdrachtgeverschap	46
9.3 Kaders en instrumenten	51

10. Bouwsteen 2: opdrachtgeverschap in de praktijk	53
10.1 Rolinvulling als opdrachtgever	54
10.2 Kaders en instrumenten in het opdracht- geverschap	55
10.3 Samenwerking en afstemming binnen de afdeling PR	56
10.4 Samenwerking, contact en afstemming met opdrachtnemer	57
10.5 Ondersteuning, afstemming en ontwikkeling	58
10.6 Beoordeling van het opdrachtgeverschap	59
10.7 Uitdagingen in het opdrachtgeverschap	60

11. Bouwsteen 3: externe analyse professioneel opdrachtgeverschap	62
11.1 Strategisch niveau van opdrachtgeverschap	63
11.2 Tactisch niveau van opdrachtgeverschap	65
11.3 Operationeel niveau van opdrachtgeverschap	66

12. Bouwsteen 4: interne inzichten professioneel opdrachtgeverschap	68
12.1 De dilemmasessies	69
12.2 Inzichten vanuit de afdeling PR	72

Bijlage 1. Interviewoverzicht	74
--	-----------

Bijlage 2. Analyse kader	75
---------------------------------------	-----------

DEEL I.

Hoofdrapport



HOOFDSTUK 1

Aanleiding

Deze nulmeting brengt in kaart hoe het opdrachtgeverschap nu wordt ingevuld, welke kaders en instrumenten daarvoor kunnen worden ingezet en wat er nodig is om het opdrachtgeverschap te versterken. In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor de nulmeting, het doel en de scope van het onderzoek en onze werkwijze.

1.1 Aanleiding

De afdeling Programmering Rijkswegen (PR) van de directie Wegen en Verkeersveiligheid (WV) werkt aan het oplossen van bereikbaarheidsknelpunten op het hoofdwegenet. Hiervoor vervult de afdeling PR de rol van opdrachtgever richting Rijkswaterstaat en de projectenpool bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Ministerie van IenW) bij de aanleg, de vervanging en renovatie en het beheer en onderhoud van de rijkswegen.

De rol van opdrachtgever, zoals die wordt ingevuld door de afdeling PR, kenmerkt zich onder meer door de sterke politiek-bestuurlijke dimensie ervan, bijvoorbeeld in de onderhandelingen met andere overheden, en een relatief grote kennis-asymmetrie met de deskundige opdrachtnemer die bovendien eigen verantwoordelijkheden en inzichten heeft. Daarbij ziet het opdrachtgeverschap toe op een verscheidenheid aan opdrachten en sturingsrelaties uiteenlopend van zeer grote en langlopende investeringen tot relatief kleine en korte opdrachten, beide in een snel veranderende uitvoeringscontext.

Kortom, professioneel invulling geven aan opdrachtgeverschap is lastig en complex. Grote infrastructurele projecten lopen bijvoorbeeld vaak vertraging op en worden regelmatig duurder dan men aan het begin had voorzien. Dit brengt opdrachtgevers in een lastige positie, mede doordat ze zich vaak overvallen voelen door deze tegenvallers. Meerdere onderzoeken tonen aan dat de rol van opdrachtgever door de afdeling PR sterker kan worden ingevuld. Daarnaast is het opdrachtgeverschap een prioriteit voor de secretaris-generaal (SG). De afdeling PR ziet zelf ook ruimte voor verbetering. De werkwijze van de afdeling PR is niet meegegroeid met de omvang van de afdeling en onvoldoende aangepast aan de toegenomen complexiteit. Hierdoor mist de afdeling sturingsmogelijkheden in de projecten. Het gaat dan bijvoorbeeld over de mogelijkheid om te kunnen sturen op de meerkosten die tijdens de planfase en realisatiefase ontstaan. Door de rol van opdrachtgever te professionaliseren, kan de sturing en beheersbaarheid van projecten en programma's worden verbeterd.

1.2 Doel en scope

Het ministerie is zich ervan bewust dat op professionele wijze invulling geven aan het opdrachtgeverschap complex is en zet daarom actief in op het optimaliseren hiervan. Door de beleidsdirecties van het Ministerie van IenW wordt op strategisch niveau al enige tijd aan het verbeteren van het opdrachtgeverschap richting Rijkswaterstaat gewerkt. Er is reeds een onderzoek uitgevoerd naar mee- en tegenvallers binnen grote projecten van Rijkswaterstaat¹ en er zijn werkgroepen² tussen het ministerie en Rijkswaterstaat ingericht. Het ministerie en Rijkswaterstaat werken binnen deze werkgroepen aan het verbeteren van de sturing tussen beide partijen.

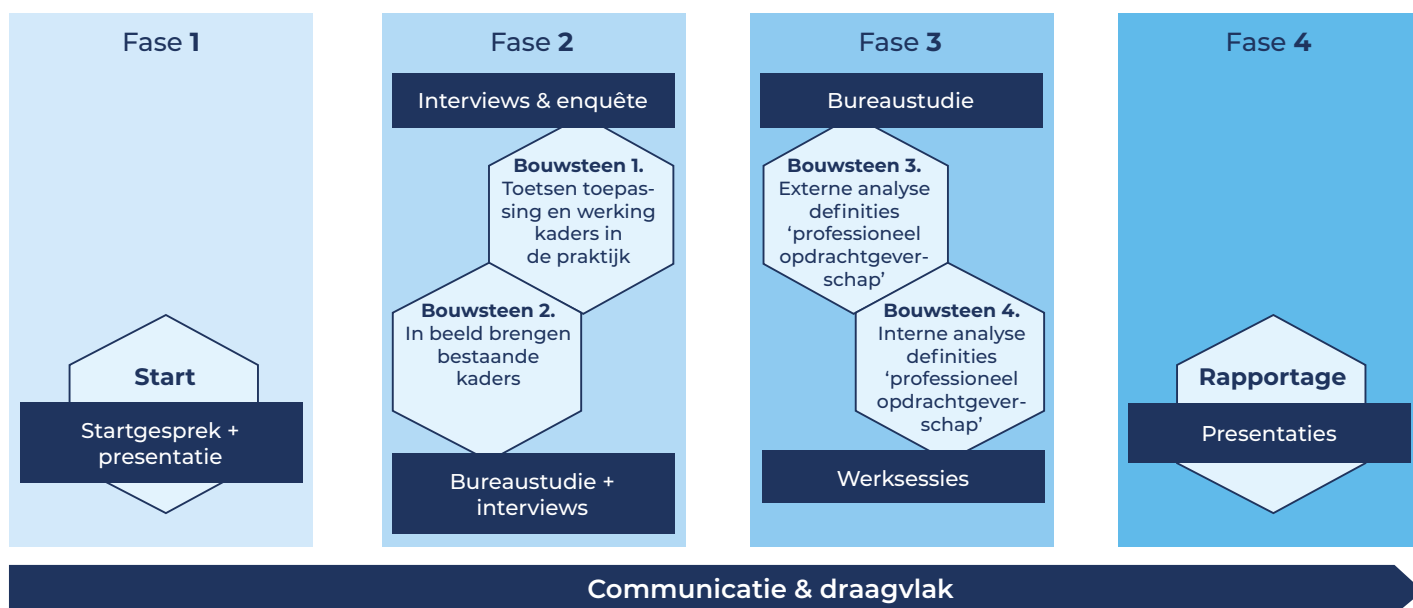
In de dagelijkse praktijk wordt het opdrachtgeverschap met betrekking tot rijkswegen door de opdrachtgevers van de afdeling PR uitgevoerd. Om de invulling van het opdrachtgeverschap te optimaliseren, is de afdeling PR een professionaliseringstraject gestart. Door de opdrachtgevende rol te professionaliseren, kan de afdeling PR een betere invulling geven aan de aansturing en beheersing van projecten en prestaties. Dit leidt tot een afdeling die beter 'in control' is en die optimaal kan sturen op scope, tijd, geld en risico's. De eerste stap in het professionaliseringstraject is het uitvoeren van een nulmeting.

Deze nulmeting brengt in kaart hoe het opdrachtgeverschap nu wordt ingevuld, welke kaders en instrumenten daarvoor kunnen worden ingezet en wat er nodig is om het opdrachtgeverschap te versterken. Met deze nulmeting kan het verdere (verbeter)traject worden gericht en ingekaderd. Ook tijdens de uitvoering van de nulmeting worden reeds de eerste professionaliseringsstappen gezet. Medewerkers worden zich bewust van de rol van opdrachtgever en ervaren wat er nodig is om deze rol goed in te vullen. Daarnaast wordt duidelijk welke kaders en instrumenten beschikbaar zijn of juist ontbreken.

Berenschot is gevraagd om deze nulmeting uit te voeren en tevens een aanzet te doen voor een doordacht, goed gericht en werkbaar verbeterplan voor het verder professionaliseren van het opdrachtgeverschap.

¹ AT Osborne, PwC en Horvat & Partners, 'Onderzoek naar mee- en tegenvallers in aanlegprojecten' (2019)

² Werkgroep sturing en beheersing en Werkgroep interdepartementaal beleidsonderzoek agentschappen



Figuur 2 – Visuele weergave plan van aanpak

Professioneel opdrachtgeverschap is een meervoudig begrip

In onze analyse en het daaruit volgende verbeter-traject schenken we aandacht aan de breedte en meervoudigheid van het begrip professioneel opdrachtgeverschap, de hard en de soft skills, het verwerven van de noodzakelijke kennis, inzicht in actuele ontwikkelingen (zoals het nieuwe sturingsmodel voor agentschappen van de rijksoverheid) en de ontwikkeling van houding en gedrag.

1.3 Werkwijze en onderzoekopzet

In vier fasen hebben we aan vier verschillende bouwstenen gewerkt. De bouwstenen vormen tezamen de input voor de analyse op basis waarvan conclusies en aanbevelingen en het verbeterplan voor de afdeling PR zijn gebaseerd.

Voor het onderzoek hanteren we een analysekader. Het analysekader geeft structuur aan het onderzoek, door verschillende onderzoeksonderwerpen uit te werken. Het analysekader is als bijlage 2 opgenomen. De volgende aspecten zijn in het analysekader uitgewerkt:



Figuur 1 – Visuele weergave analysekader

Dit analysekader resulteert in de volgende werkwijze:

Aan de hand van een bureaustudie hebben we de invulling, organisatie en omvang van het opdrachtgeverschap binnen de afdeling PR onderzocht. De nadruk lag hierbij op de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden waar opdrachtgevers invulling aan moeten geven gedurende een project. Om context en kleur te geven aan de bureaustudie hebben we oriënterende en vervolgens verdiepende interviews gehouden. In deze interviews is ook een aantal mensen buiten de afdeling PR geïnterviewd (zie bijlage 1). Tijdens deze interviews is met name gevraagd naar de ervaringen van de opdrachtgever in de praktijk. Daarbij zijn met deze interviews de bestaande kaders en instrumenten voor opdrachtgevers in beeld gebracht. Aan de hand van een diepte-analyse hebben we onderzocht hoe het opdrachtgeverschap in een aantal projecten en verschillende fasen van een project ingevuld wordt.³

Met een enquête binnen de afdeling PR hebben we de huidige werkwijze en ervaringen van opdrachtgevers systematisch in beeld gebracht. Met de enquête is gekeken naar de invulling van de rol als opdrachtgever en de ondersteuning (mogelijkheden tot leren en ontwikkelen) van de opdrachtgever. Daarbij is nadrukkelijk uitgevraagd in hoeverre de bestaande kaders en instrumenten voor opdrachtgevers in de praktijk toepasbaar zijn. In totaal hebben 28 van de circa dertig medewerkers de enquête ingevuld.

³ In overleg met de opdrachtgever is er gekozen voor twee cases in verschillende MIRT-fasen en twee Vervanging en Renovatie-projecten. Per project zijn twee gesprekken gevoerd met betrokkenen.

Om professioneel opdrachtgeverschap te definiëren hebben we een externe analyse uitgevoerd. Onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en wetenschappelijke inzichten zijn geanalyseerd. Met deze documenten hebben we inzichten in de rol, taken en verantwoordelijkheden en benodigde vaardigheden van een professioneel opdrachtgever opgedaan.

Tot slot hebben we voor de medewerkers van de afdeling PR drie dilemmasessies georganiseerd. Tijdens deze dilemmasessies is een aantal concrete dilemma's besproken. Het primaire doel hiervan was om een beter beeld te krijgen wat opdrachtgeverschap volgens de afdeling PR inhoudt, maar ook met name wat het zou moeten zijn. Ook zijn de dilemmasessies gebruikt om samen na te denken over de rol van opdrachtgever en wat er nodig is om deze rol te versterken. Op deze manier zijn ook de interne inzichten ten aanzien van professioneel opdrachtgeverschap opgehaald.

Omdat het gedachtegoed rondom opdrachtgeverschap uiteindelijk door de medewerkers in de praktijk gebracht moet worden, zijn de medewerkers en het management van de afdeling PR gedurende het gehele proces nauw betrokken geweest. Aan de hand van de interviews, enquête en dilemmasessies is geborgd dat eenieder input heeft kunnen leveren op de verbeteropdracht. Doordat ruime aandacht is besteed aan 'het doen', komen we tot een doordacht, gericht en werkbaar verbeterplan voor het verder professionaliseren van het opdrachtgeverschap binnen de afdeling PR.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep en een klankbordgroep. De begeleidingsgroep bestaat uit medewerkers vanuit de afdeling PR, waarmee alle bouwstenen tussentijds zijn besproken. De klankbordgroep bestaat uit een brede vertegenwoordiging vanuit het Ministerie van IenW (DGMO, DGWB, DGLM, FEZ en Rijkswaterstaat) om de zienswijzen van meerdere directies en organisaties mee te nemen in de nulmeting.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is opgedeeld in twee delen, het hoofdrapport en de onderbouwing.

Het hoofdrapport is zelfstandig leesbaar. Allereerst geven we een beschrijving van de afdeling PR. Vervolgens definiëren we op basis van een referentiekader wat professioneel opdrachtgeverschap inhoudt. Het referentiekader is aan de hand van drie schaalniveaus - strategisch, tactisch en operationeel niveau - uitgewerkt. Door de huidige situatie te toetsen aan het referentiekader en het verschil in beeld te brengen, komen we tot een analyse. Deze analyse leidt vervolgens tot een beoordeling van het opdrachtgeverschap op dit moment. Op basis hiervan komen we tot conclusies en aanbevelingen voor de afdeling PR om het opdrachtgeverschap te optimaliseren. Aan de hand van een verbeterplan schetsen we een concreet handelingsperspectief voor de afdeling PR om de aanbevelingen te implementeren.

Het tweede deel dient als onderbouwing van het hoofdrapport. De onderbouwing bestaat uit de vier bouwstenen van ons onderzoek. De eerste bouwsteen brengt de bestaande kaders omtrent het opdrachtgeverschap binnen de afdeling PR in beeld. In de tweede bouwsteen beschrijven we hoe het opdrachtgeverschap in de praktijk wordt ingevuld. De derde bouwsteen betreft een externe analyse om het begrip professioneel opdrachtgeverschap te definiëren en te duiden. De vierde bouwsteen beschrijft de inzichten vanuit de afdeling PR ten aanzien van professioneel opdrachtgeverschap.



HOOFDSTUK 2

Doelstellingen en organisatie van de afdeling PR

Opdrachtgeverschap met betrekking tot de aanleg, de vervanging en renovatie en het beheer en onderhoud van de rijkswegen wordt ingevuld door de afdeling PR. Dit hoofdstuk beschrijft de doelstellingen, organisatie en omvang van de afdeling PR.

2.1 Doelstellingen van de afdeling Programmering Rijkswegen

De directie WV heeft als doelstelling om de bereikbaarheid en verkeersveiligheid binnen Nederland te verbeteren. Dit doet zij door het slimmer, veiliger en duurzamer maken van het mobiliteitssysteem. Binnen de directie WV houdt de afdeling PR zich bezig met het verbeteren van de bereikbaarheid met oplossingen op het hoofdwegenet.

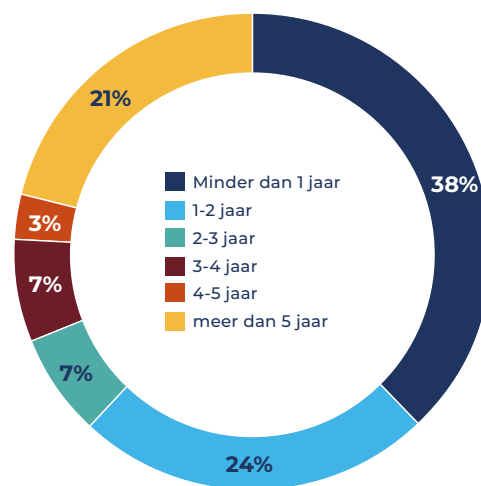
Daar waar volgens de normen van het Ministerie van IenW en het afsprakenkader met de Tweede Kamer knelpunten op het hoofdwegenet ontstaan, zoekt de afdeling PR naar een oplossing. De afdeling PR onderzoekt vanuit het functioneren van het gehele mobiliteitssysteem hoe het knelpunt of de mobiliteitsopgave het beste aangepakt kan worden. Dit doet de afdeling met aandacht voor de door het Ministerie van IenW gestelde doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en klimaatadaptatie, Smart Mobility, stikstof en verkeersveiligheid en met het oog op meekoppelkansen. Daarnaast worden met Rijkswaterstaat afspraken voorbereid over de prestaties en de kosten van het beheer en de instandhouding van de infrastructuur (aan de hand van een Service Level Agreement (SLA)) en over het programma Vervanging en Renovatie.

De kerntaken van de afdeling PR zijn⁴:

- Het adviseren van de politieke en ambtelijke top over mobiliteitsbeleid (met name automobilititeit).
- Het adviseren van de politieke en ambtelijke top over de uitvoering van aanleg en instandhouding van het hoofdwegenet.
- Het opstellen van Kamerbrieven, het beantwoorden Kamervragen en de ondersteuning bij Kamerdebatten.
- Opdrachtgeverschap richting Rijkswaterstaat en projectenpool (DGMO).
 - De onderzoeken, verkenningen/gebiedsprogramma's, planuitwerkingen en de realisatie van de MIRT-aanlegprojecten van wegen.
 - De instandhouding van de rijkswegen (exploitatie, onderhoud en vernieuwing).

2.2 Organisatie en omvang afdeling Programmering Rijkswegen

Medio 2021 werken er circa dertig medewerkers binnen de afdeling PR. De omvang van de afdeling PR is de afgelopen vijf jaar verdubbeld vanwege het toegenomen belang om integraal aan opgaven te werken en de groeiende relevantie van Instandhouding (Beheer en Onderhoud (BenO) en Vervanging en Renovatie (VenR)). De meeste medewerkers werken als opdrachtgever van meerdere projecten tegelijkertijd. Deze projecten kunnen zich in verschillende MIRT-fasen bevinden. Meer dan de helft van de medewerkers werkt korter dan twee jaar binnen de afdeling.



Figuur 3 - Antwoord enquêtevraag: Hoe lang werk je binnen de afdeling PR?

De afdeling PR bestaat uit de volgende clusters:

Cluster MIRT-aanleg en verbreding rijkswegen.

- Projectoverstijgende (beleids)vraagstukken.
- Regiocoördinatie HWN-landsdelen.

Cluster Instandhouding (Exploitatie, Onderhoud en Vernieuwing).

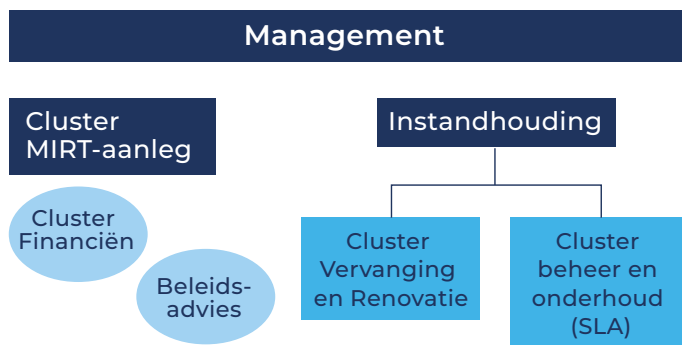
- Beheer en onderhoud (Service Level Agreement (SLA)).
- Vervanging en Renovatie.

Cluster Financiën en bedrijfsvoering.

- Voorbereiding begroting wegen IF/MF.
- Ondersteuning financiële mutaties.
- SPUK's (specifieke uitkeringen).
- Wegen Caribisch Nederland.
- Coördinatie commissiedebat MIRT en -brief.

⁴ Ministerie van IenW, Plan van aanpak professionaliseren opdrachtgeverschap

De afdeling heeft een afdelingsmanager en een plaatsvervangend afdelingsmanager. De verantwoordelijkheden voor de managers liggen zowel op het inhoudelijk vlak als op het gebied van HR. Tot slot werken er in de afdeling PR een aantal beleidsadviseurs (aan beleidsonderwerpen als de Toekomstagenda Milieu (TAM), klimaatadaptatie en stikstof). Zij zijn verantwoordelijk voor het formuleren van een duidelijke beleidslijn op hun thema voor de opdrachtgevers van de afdeling PR.



Figuur 4 – Overzicht afdeling PR



HOOFDSTUK 3

Definitie van professioneel opdrachtgeverschap

Om professioneel opdrachtgeverschap te definiëren werken we in dit hoofdstuk een aantal normen uit waaraan professioneel opdrachtgeverschap zou moeten voldoen. Tot slot beschrijven we onze analysemethode.

3.1 Referentiekader professioneel opdrachtgeverschap

In een onderzoek naar professioneel opdrachtgeverschap dient zich al gauw de vraag aan wat dit precies is. Er is namelijk geen eenduidige definitie van professioneel opdrachtgeverschap, laat staan één die specifiek is toegespitst op de context en werkzaamheden van de afdeling PR. Daarom hebben we in dit hoofdstuk een aantal normen uitgewerkt waar professioneel opdrachtgeverschap aan zou moeten voldoen. Deze normen zijn samengevoegd en geclusterd in een referentiekader.

Het referentiekader is gebaseerd op twee bronnen.

- Externe analyse, waarvoor onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en wetenschappelijke inzichten zijn bestudeerd. De externe analyse is uitgewerkt in Bouwsteen 3.
- Analyse van de meningen en beelden van de afdeling PR, opgehaald in interviews, door middel van een enquête en in drie dilemmasessies. Deze interne analyse is uitgewerkt in Bouwsteen 4.

Opdrachtgeverschap vindt plaats op verschillende schaalniveaus: het strategisch, tactisch en operationele niveau. Opdrachtgevers van de afdeling PR hebben te maken met elk van die niveaus en kunnen optimaal professioneel functioneren als de voorwaarden voor professioneel opdrachtgeverschap op ieder schaalniveau aanwezig zijn.

De normen die in het referentiekader worden gesteld ten aanzien van professioneel opdrachtgeverschap zijn daarom per schaalniveau uitgewerkt:

- **Strategisch niveau:** normen binnen de organisatie van het ministerie van IenW en tussen het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat.
- **Tactisch niveau:** normen voor de afdeling PR.
- **Operationeel niveau:** normen voor de uitvoering in een (specifieke) opdracht.

De normen in het referentiekader zijn naar verschillende thema's geordend. Dit zijn de thema's 'doel en opdracht', 'inrichting en governance', 'rollen en verantwoordelijkheden', 'werkwijze en instrumenten', 'kennis en vaardigheden' en 'cultuur en samenwerking'.

Voor het strategisch niveau worden de thema's doel en opdracht en inrichting en governance in het referentiekader opgenomen. Dit zijn de kaders vanuit het Ministerie van IenW waaraan de afdeling PR zich dient te houden en vallen binnen de invloedssfeer van de afdeling PR. De thema's rollen en verantwoordelijkheden, werkwijze en instrumenten, kennis en vaardigheden en cultuur en samenwerking worden buiten beschouwing gelaten. Deze thema's kunnen de werkzaamheden van de afdeling PR beïnvloeden, maar vallen buiten de invloedssfeer van de afdeling PR.

Het referentiekader is hiernavolgend verder uitgewerkt.

Strategisch	
Doel en opdracht	• Het is duidelijk⁵ aan welke beleidsdoelen de opdracht moet voldoen • Beleidsdoelen zijn getoetst op uitvoerbaarheid
Inrichting en governance	• Taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn op organisatieniveau duidelijk verdeeld tussen eigenaar, bestuurlijk opdrachtgever, gedelegeerd opdrachtgever en opdrachtnemer • Er is sprake van een helder mandaat • Er zijn eenduidige, vaste sturingslijnen • Er zijn eenduidige, vaste escalatielijnen
Tactisch	
Doel en opdracht	• Het is duidelijk op welke inhoudelijke doelen de opdrachtgever binnen de opdracht moet sturen • Het is duidelijk hoe een opdrachtgever bij conflicterende of schurende doelstellingen kan prioriteren
Inrichting en governance	• De organisatiestructuur is duidelijk en ondersteunt de opdrachtgevers in hun werkzaamheden
Rollen en verantwoordelijkheden	• Er is duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden van de (bestuurlijk en gedelegeerd) opdrachtgever. Er zijn kaders die dit ondersteunen
Werkwijze en instrumenten	• Er is duidelijkheid over taken en werkzaamheden. Er zijn kaders die dit ondersteunen • De (bestuurlijk) opdrachtgever wordt regelmatig en goed geïnformeerd over risico's en mee- en tegenvallers • Het is duidelijk over welke instrumenten een opdrachtgever beschikt om te kunnen sturen
Kennis en vaardigheden	• Er is regelmatig kennisuitwisseling tussen opdrachtgevers • Het inwerkbeleid zet in op ontwikkeling en het opdoen van ervaring van nieuwe opdrachtgevers
Cultuur en samenwerking	• Het personeelsbeleid bevat een visie op de ontwikkeling, beloning en beoordeling van opdrachtgevers • Er is sprake van een veilige, transparante en lerende cultuur • Er is een goede balans tussen de eisen/verwachtingen die aan de opdrachtgever worden gesteld en de mogelijkheden om het werk goed uit te voeren • De opdrachtgevers worden naar hun kennis, vaardigheden en ervaring gericht op opdrachten ingezet (de juiste persoon op de juiste opdracht)

Operationeel	
Doel en opdracht	Er is een volledige en duidelijke projectopdracht. Deze bevat bijvoorbeeld een concrete beschrijving van het resultaat
Inrichting en governance	De overlegstructuren en verantwoordingsprocessen zijn duidelijk en vooraf vastgelegd
Rollen en verantwoordelijkheden	- Er is duidelijkheid over taken, rollen en verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer - De opdrachtgever biedt de opdrachtnemer de ruimte om de opdracht (binnen de gestelde kaders) naar inzicht en expertise in te vullen
Werkwijze en instrumenten	- Opdrachtgevers passen in de basis dezelfde, herkenbare werkwijze toe - Er zijn structurele overleggen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer - De opdrachtgever heeft voldoende en de juiste informatie om het proces te kunnen sturen en de kwaliteit te kunnen toetsen
Kennis en vaardigheden	- De opdrachtgever weet welke kennis en vaardigheden nodig zijn om het opdrachtgeverschap uit te voeren en kan dit in de praktijk toepassen - De opdrachtgever zorgt er voor dat essentiële informatie over de opdracht beschikbaar en te raadplegen is
Cultuur en samenwerking	- De opdrachtgever investeert in een goede en betrouwbare relatie met de opdrachtnemer, waarbij de opdrachtgever voorspelbaar handelt - Er is voldoende ruimte voor accentverschillen en maatwerk

3.2 Analysemethode

Om te kunnen beoordelen hoe het opdrachtgeverschap wordt ingevuld en waar optimalisatiemogelijkheden liggen, kijken we naar het verschil tussen de huidige en gewenste situatie. Dit doen we door de invulling van het opdrachtgeverschap door de afdeling PR (huidige situatie) te toetsen aan het referentiekader (gewenste situatie).

In de volgende hoofdstukken is deze analyse uitgewerkt. De analyse is gebaseerd op onderzoek naar de werkwijze, kaders en instrumenten (uitgewerkt in Bouwsteen 1) en ons onderzoek naar de uitvoering van het opdrachtgeverschap in de praktijk (uitgewerkt in Bouwsteen 2). Op deze manier wordt inzichtelijk wat goed gaat in het opdrachtgeverschap en op welke punten verbeteringen mogelijk zijn.

In de analyse geven we allereerst een overzicht van onze algemene bevindingen. Vervolgens werken we per schaalniveau, strategisch, tactisch en operationeel niveau, onze analyse, conclusies en aanbevelingen verder uit aan de hand van de thema's en normen die in het referentiekader aan de orde komen (doel en opdracht, inrichting en governance, rollen en verantwoordelijkheden, werkwijze en instrumenten, kennis en vaardigheden en cultuur en samenwerking).

Voor elk schaalniveau wordt per thema beoordeeld in hoeverre de huidige situatie aansluit bij de gewenste situatie. Hiervoor maken we gebruik van de volgende indicatoren:

De normen worden niet ingevuld	De normen worden beperkt ingevuld	De normen worden gedeeltelijk ingevuld	De normen worden goed ingevuld	De normen worden volledig ingevuld



HOOFDSTUK 4

Algemene conclusie en analyse opdracht- geverschap afdeling PR

Dit hoofdstuk beschrijft de algemene conclusie en analyse van het opdrachtgeverschap van de afdeling PR.

In de gesprekken en werksessies valt ons op dat de opdrachtgevers veel plezier in hun werkzaamheden ervaren. De betrokkenheid is groot en er heerst een collegiale, open en veilige sfeer. Opdrachtgevers voelen zich gewaardeerd, ze weten elkaar onderling goed te vinden en het contact is prettig. De meer ervaren collega's, waaronder de afdelingsmanagers en clustercoördinatoren, zijn benaderbaar en toegankelijk.

Het aantal opdrachten en de complexiteit van de opdrachten is de afgelopen jaren toegenomen. Enerzijds is dit te verklaren door de enorme opgave ten aanzien van instandhouding. Waar het cluster Instandhouding voorheen door twee personen werd ingevuld, is het cluster nu opgedeeld in 'Vervanging en Renovatie' en 'Beheer en Onderhoud'. Het aantal collega's is daarin meegegroeid. Daarnaast zijn er steeds meer beleidsdoelstellingen van invloed op de opdrachten. Beleidsdoelstellingen bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en klimaatadaptatie, Smart Mobility, stikstof en verkeersveiligheid worden buiten de afdeling PR opgesteld, maar moeten worden meegewogen in de opdrachten en beïnvloeden de oplossingsrichting(en).

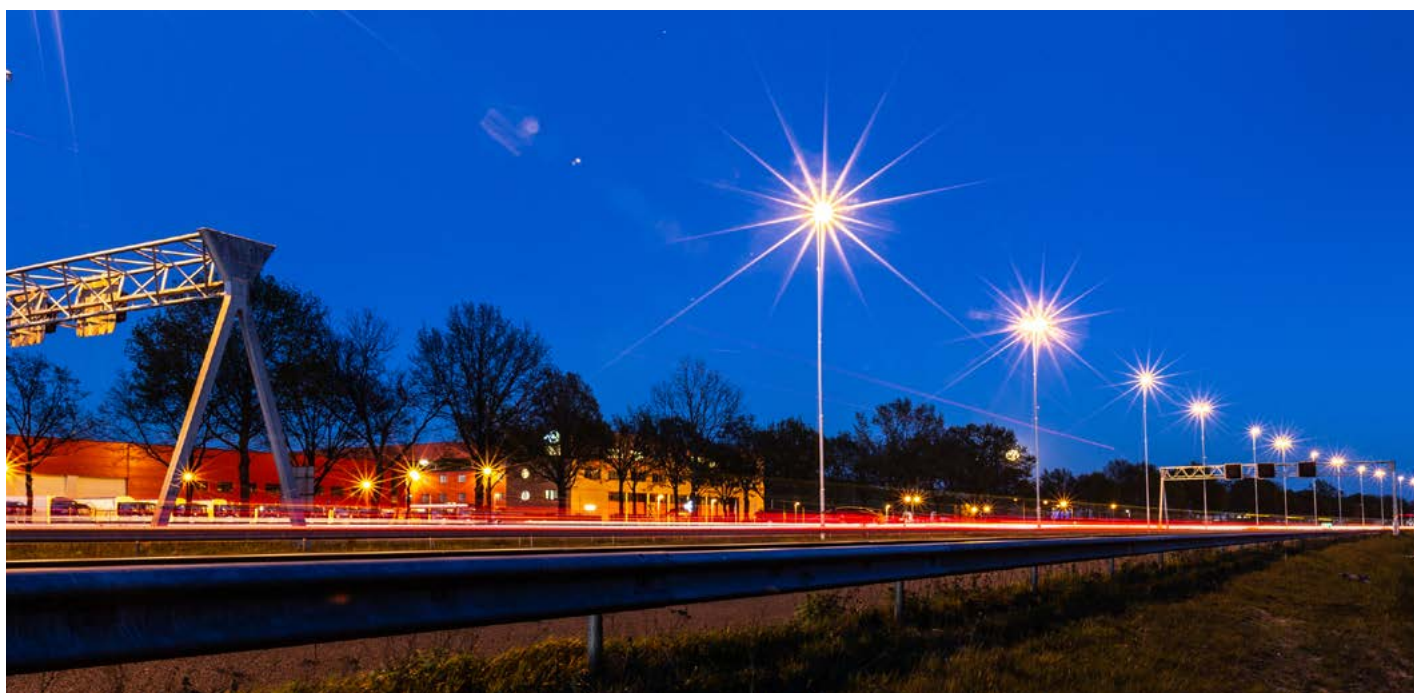
Naar verwachting zal deze complexiteit de komende jaren verder toenemen. Gelet op de tegenvallers op zowel aanleg als instandhouding en de beperkte beschikbare middelen wordt daarnaast de beheersing van kosten steeds belangrijker. Dit wordt onderschreven in recente onderzoeken⁶ en het ingezette verbetertraject 'Sturing en Beheersing'. Tenslotte zal, met de introductie van het Mobiliteitsfonds en de Omgevingswet,

de integraliteit van de opdrachten toenemen. Om met deze (toenemende) complexiteit om te gaan, worden hogere eisen aan het opdrachtgeverschap gesteld.

De afdeling PR is hier dan ook actief mee aan de slag gegaan. Het uitvoeren van dit professionaliseringstraject getuigt reeds van professioneel opdrachtgeverschap. De afdeling staat open voor nieuwe inzichten en creëert op deze manier ruimte voor reflectie. Opdrachtnemers en andere afdelingen binnen het Ministerie van IenW zien dit ook en beschouwen de afdeling PR als een professioneel opdrachtgever. Ook de medewerkers van de afdeling PR ervaren dat de uitvoering van het opdrachtgeverschap goed verloopt. Opdrachtgevers zijn tevreden over de manier waarop zijzelf en de afdeling de werkzaamheden uitvoeren. Aan de andere kant valt ons op dat de strategie, structuur en de werkwijze van de afdeling PR (nog) niet is meegegroeid met de groei en verjonging van de afdeling en de toegenomen complexiteit van de opdrachten. Ook is er veel te winnen door tegenvallers te voorkomen en de beheersing van kosten te verbeteren.

Al met al stellen we dat de afdeling PR op dit moment functioneert als professioneel opdrachtgever. Wel zijn er op onderdelen mogelijkheden voor verbetering. Om naar de toekomst toe een professioneel opdrachtgever te blijven is het nodig om deze verbeteringen door te voeren.

In de volgende hoofdstukken gaan we hier verder op in.



⁶ Horvat & Partners, mei 2020, Validatie budgetbehoefte instandhouding 2020-2035 en PwC en Rebel, november 2020, Analyse Instandhoudingskosten Rijksinfrastructuur



HOOFDSTUK 5

Conclusie en analyse op strategisch niveau: organisatie van het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat

Dit hoofdstuk gaat in op onze conclusie en aanbevelingen ten aanzien van het opdrachtgeverschap op strategisch niveau. We onderbouwen onze conclusie aan de hand van een uitgebreide analyse.

Opdrachtgeverschap op strategisch niveau geeft invulling aan het 'waarom' van de opdracht en stelt de strategische beleidsdoelen vast. Onderdeel van dit niveau is het bepalen van de kaders en strategische uitgangspunten van het opdrachtgeverschap. Voor de afdeling PR is het strategisch niveau relevant omdat het richting geeft aan het stelsel waarbinnen de opdrachtgevers functioneren, in het bijzonder de organisatorische verhoudingen binnen het Ministerie van IenW en tussen het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat zijn relevant.

Het strategisch niveau heeft betrekking op de bredere context waarin het opdrachtgeverschap van de afdeling PR tot stand komt. Daarom liggen eventuele verbeteringen of veranderingen voor een belangrijk deel buiten het handelingsperspectief van de afdeling. Met andere woorden, dit zijn niet directe knoppen waar de afdeling zelf aan kan draaien om het opdrachtgeverschap te verbeteren. Tegelijkertijd is het wel relevant om het strategisch niveau van opdrachtgeverschap te beoordelen, omdat het duidelijk maakt waar de opdrachtgevers in de praktijk tegenaan kunnen lopen. Deze aanbevelingen kunnen op andere tafels geadresseerd worden, om dit vervolgens beleidskernbreed op te pakken. Gremia die dit kunnen oppakken zijn de klankbordgroep en het kernteam Sturing en Beheersing.

Dit hoofdstuk bevat allereerst de conclusie en aanbevelingen. Deze conclusies en aanbevelingen worden vervolgens in de analyse onderbouwd. Het is hierbij van belang om op te merken dat de DG van DGMO niet is betrokken in de nulmeting. Wij adviseren om het gesprek aan te gaan over deze conclusies en aanbevelingen.



5.1 Conclusie en aanbevelingen

Op strategisch niveau is het opdrachtgeverschap goed uitgewerkt. Er zijn sturings- en escalatielijnen geformuleerd tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. Daarnaast zijn de taken en verantwoordelijkheden van de opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar duidelijk vastgelegd. Op papier is het stelsel waarbinnen de opdrachtgevers functioneren duidelijk en goed vormgegeven.

In de praktijk ervaren opdrachtgevers onduidelijkheden en moeilijkheden in de escalatie en aansturing in de driehoek opdrachtgever (bestuurlijk en ambtelijk), opdrachtnemer en eigenaar. Wij zien twee redenen waarom de opdrachtgevers dit als onduidelijk ervaren:

- De verschillende en parallelle sturingslijnen tussen het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat. Omdat binnen de beleidskern van het Ministerie van IenW meerdere directies en afdelingen van het Ministerie van IenW als opdrachtgever richting Rijkswaterstaat optreden, lopen er meerdere parallelle sturingsrelaties.
- De verhouding tussen bestuurlijk en gedelegeerd opdrachtgever. De beslissingsruimte, rollen en verantwoordelijkheden van de bestuurlijk en gedelegeerd opdrachtgever lijken niet expliciet te zijn uitgewerkt. Deze ruimte leidt tot het risico dat opdrachtgevers een besluit niet of te laat delen en escalatie niet meer mogelijk is.

Daarbij vinden opdrachtgevers het lastig om te gaan met (nieuwe) beleidsdoelstellingen die buiten het rijkswegendomein worden opgesteld.

- De omgang met verschillende en nieuwe beleidsdoelstellingen (duurzaamheid en klimaatadaptatie, Smart Mobility, stikstof en verkeersveiligheid). Met name bij complexere opgaven zijn meerdere beleidsdoelen van invloed op de oplossingsrichtingen(en). Het is voor opdrachtgevers op dit moment onvoldoende duidelijk hoe doelstellingen onderling af te wegen en hoe om te gaan met wijzigende doelstellingen en richtlijnen gedurende een opdracht. De opdrachtgevers binnen PR vinden het wenselijk om op de hoogte te zijn van (beleids) ontwikkelingen en uitdagingen bij andere opdrachtgevers, zodat één lijn vanuit het Ministerie van IenW wordt uitgestraald en mogelijke tegenstrijdigheden worden voorkomen.

Aanbevelingen

De beleidsdoelstellingen en sturingslijnen worden buiten het handelingsperspectief van de afdeling PR opgesteld.⁷ Omdat deze aspecten van invloed zijn op de werkzaamheden van de opdrachtgever, hebben wij een aantal aanbevelingen opgesteld. Hierbij maken we onderscheid tussen aanbevelingen welke binnen en buiten het handelingsperspectief van de afdeling vallen. De volgende aanbevelingen vallen binnen het handelingsperspectief van de afdeling PR:

- Kom tot een werkwijze waarmee omgegaan kan worden met (nieuwe) beleidsdoelen en -ontwikkelingen en de consequenties hiervan voor (lopende) opdrachten. Besteed samen regelmatig aandacht aan nieuwe beleidsdoelen/-ontwikkelingen en wat ze voor de afdeling en het opdrachtgeverschap kunnen betekenen.
- Bedenk hoe de afdeling PR wil acteren in beleidsprocessen van andere directies en welk perspectief de afdeling hier in wil brengen.
- De volgende aanbevelingen zijn aan andere tafels gericht (klankbordgroep en het kernteam Sturing en Beheersing), om dit vervolgens beleidskernbreed op te pakken. De afdeling PR kan hier een rol spelen door onderstaande thema's te agenderen.
- Stel vanuit het Ministerie van IenW/de directie WenV een afwegings- of prioriteringskader op voor het afwegen van bredere beleidsdoelstellingen en de uitvoerbaarheid van deze beleidsdoelstellingen.
- Zorg ervoor dat ervaringen en uitdagingen ten aanzien van het opdrachtgeverschap beleidskernbreed gedeeld worden. Stel elkaar op de hoogte van beleidsontwikkelingen en de voortgang van opdrachten.
- Beschouw de sturingslijnen tussen het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat nader en bezie waar het mogelijk is om hier meer eenduidigheid te creëren. Maak duidelijke onderlinge afspraken over welke besluiten en onderwerpen via welke lijn genomen en besproken worden.
- Leg de rol van bestuurlijk en gedelegeerd opdrachtgever vast. Neem daarin op wat de gedelegeerd opdrachtgever van de bestuurlijk opdrachtgever mag verwachten, en andersom. Besteed aandacht aan hoe escalatie en aansturing in de driehoek opdrachtgever (bestuurlijk en ambtelijk), opdrachtnemer en eigenaar in de praktijk werkt.

5.2 Analyse

Het volgende overzicht geeft de normen voor het opdrachtgeverschap op strategisch niveau, inclusief oordeel, weer. Hieronder lichten we ons oordeel toe, aan de hand van hoe het ministerie van IenW deze normen invult.

Strategisch	Norm	Oordeel
Doel en opdracht	• Het is duidelijk⁸ aan welke beleidsdoelen de opdracht moet voldoen • Beleidsdoelen zijn getoetst op uitvoerbaarheid	
Inrichting en governance	• Taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn op organisatieniveau duidelijk verdeeld tussen eigenaar, bestuurlijk opdrachtgever, gedelegeerd opdrachtgever en opdrachtnemer • Er is sprake van een helder mandaat • Er zijn eenduidige, vaste sturingslijnen • Er zijn eenduidige, vaste escalatielijnen	

Doel en opdracht

De afdeling PR houdt zich bezig met het verbeteren van de bereikbaarheid met oplossingen op het hoofdwegennet. De afdeling PR functioneert binnen de context van het bredere rijksbeleid van ruimte, duurzaamheid en mobiliteit.

Voor kleine en eenvoudige opdrachten is het vrijwel altijd duidelijk aan welke beleidsdoelen een opdracht moet voldoen. Het betreft een oplossing om de bereikbaarheid van het hoofdwegennet te verbeteren.

Indien meerdere beleidsdoelen van invloed kunnen zijn op de oplossingsrichting, is het niet altijd duidelijk welke beleidsdoelen prevaleren en aan welke beleidsdoelen een opdracht moet voldoen. Daarnaast kan beleid tijdens de uitvoering van een opdracht worden aangepast. Dit speelt met name bij grotere en complexe opdrachten met een langere looptijd, waar bredere beleidsdoelen, zoals duurzaamheid, de uitstoot van stikstof of verkeersveiligheid, van invloed kunnen zijn op de keuze voor een oplossingsrichting. Binnen het taakstellend budget van een opdracht is in de regel geen extra budget beschikbaar om deze (aanvullende) beleidsdoelen en aanvullende scope uitbreidingen te realiseren. Een prioritering of afwegingskader vanuit het Ministerie van IenW en/of de directie WenV ontbreekt veelal, waardoor opdrachtgevers in opdrachten zelf een afweging moeten maken.

⁷ De Kerngroep Sturing en Beheersing heeft bijvoorbeeld tot doel om meer eenduidigheid in de sturingslijnen aan te brengen.

⁸ Telkens: bij zowel opdrachtgever als opdrachtnemer

Tegenwoordig is de bekostiging van duurzaamheidsmaatregelen vastgelegd. Een klein deel (circa 2%) van het taakstellend budget wordt gereserveerd voor duurzaamheidsmaatregelen in een opdracht. Deze maatregelen dienen binnen de opdracht gerealiseerd te worden. Opdrachtgevers ervaren deze aanpak als een druppel op de gloeiende plaat. Er wordt namelijk niet standaard bekeken welke ambitie en kansen er zijn om duurzaamheidsdoelstellingen in brede zin in een opdracht te verwerken. Er is geen integrale afweging om in sommige opdrachten meer (of juist minder) budget te reserveren voor duurzaamheidsmaatregelen.

Naast de bredere beleidsdoelen van het Ministerie van IenW, komt het voor dat Rijkswaterstaat vanuit inhoudelijke kennis richtlijnen opstelt en/of aanpast. Dit wordt soms laat met de afdeling PR gedeeld, terwijl de consequenties hiervan fors kunnen zijn. Een voorbeeld is de Richtlijn Ontwerp Autosnelwegen (ROA) waarin de standaardmaatvoering van snelwegen is aangepast om de verkeersveiligheid en doorstroming te verbeteren. Deze wijziging had grote consequenties voor lopende opdrachten. In een opdracht paste het aantal rijstroken niet meer binnen een viaduct en zou een eenvoudige renovatie volgens deze richtlijnen leiden tot een uitbreiding van de snelweg. Er was geen duidelijke strategie hoe met deze wijzigingen om te gaan.

Nieuwe dan wel aangepaste beleidsdoelstellingen worden niet standaard getoetst op uitvoerbaarheid vanuit het perspectief van de afdeling PR. Bij de ontwikkeling van beleid en richtlijnen wordt zelden nagedacht over de consequenties voor lopende opdrachten. In de praktijk leidt dit tot onduidelijkheden voor de opdrachtgever, al leidt dit niet tot grote problemen. Opdrachtgevers en opdrachtnemers vinden vaak een pragmatische oplossing, welke binnen de doelstellingen en financiële kaders van de opdracht past.

Inrichting en governance

De afdeling PR is gedelegeerd opdrachtgever. De DG Mobiliteit van het Ministerie van IenW is de bestuurlijk opdrachtgever. De afdeling werkt in de sturingsdriehoek van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar.

Op hoofdlijnen zijn de taken, rollen en verantwoordelijkheden op organisatieniveau duidelijk verdeeld tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. De sturingsdriehoek en de rollen en verantwoordelijkheden zijn ook op hoofdlijnen duidelijk beschreven. De partijen weten goed wat hun eigen rol en verantwoordelijkheden zijn en handelen hiernaar. Bij eenvoudige en eenduidige opdrachten werkt dit goed.

Bij opdrachten waar (tussentijdse) (bij)sturing nodig is, zijn de taken, rollen en verantwoordelijkheden tussen bestuurlijk opdrachtgever en gedelegeerd opdrachtgever op organisatieniveau onvoldoende duidelijk verdeeld. Gedelegeerd opdrachtgevers moeten zelf inschatten wanneer zij escaleren of wanneer er ruimte is om zelf beslissingen te nemen. Dit is zowel voor nieuwe als meer ervaren opdrachtgevers lastig om te bepalen en is afhankelijk van de opdracht. Het is namelijk niet precies bekend hoever het mandaat van de gedelegeerd opdrachtgever reikt en op welk moment en op welke manier de bestuurlijk opdrachtgever geïnformeerd zou moeten worden.

In de regel zijn er eenduidige en vaste sturingslijnen. De opdrachtgever en opdrachtnemer weten op welke momenten ze elkaar moeten betrekken en wat ze van elkaar kunnen verwachten. Bij meer complexe opdrachten of opdrachten waar (tussentijdse) bijsturing nodig is, zijn deze sturingslijnen minder eenduidig. In zo'n geval kunnen de diverse sturingslijnen tussen opdrachtgever (het Ministerie van IenW) en opdrachtnemer (Rijkswaterstaat) de informatievoorziening en besluitvorming beïnvloeden. Zo bestaan er verschillende opdrachtgevers voor de drie netwerken (wegen, vaarwegen en watersysteem). Daarnaast neemt de DG van Rijkswaterstaat deel aan de bestuursraad van het Ministerie van IenW en is er een aparte staf minister-DG Rijkswaterstaat, waardoor er een directe lijn met de minister en ambtelijke top loopt waar vanuit de afdeling PR niet of nauwelijks zicht op is. Tot slot werken verschillende afdelingen van het Ministerie van IenW samen met Rijkswaterstaat, waarbij opdrachten een-op-een worden uitgezet bij Rijkswaterstaat.

Hetzelfde geldt voor de escalatielijnen. In de regel weet de gedelegeerd opdrachtgever wanneer hij/zij de bestuurlijk opdrachtgever moet informeren en/of inschakelen. Bij meer complexe opdrachten of opdrachten waar (tussentijdse) bijsturing nodig is, kunnen de verschillende sturingslijnen de zuiverheid van de opdrachtgever- en opdrachtnemersrelatie beïnvloeden. Escalaties verlopen niet altijd via de opdrachtnemer – gedelegeerd opdrachtgever – bestuurlijk opdrachtgever. Het komt soms voor dat escalaties bovenlangs en direct van opdrachtnemer naar bestuurlijk opdrachtgever verlopen. De gedelegeerd opdrachtgever wordt in zo'n geval gepasseerd.





HOOFDSTUK 6

Conclusie en analyse op tactisch niveau: organisatie van de afdeling PR

In dit hoofdstuk geven we onze conclusie, aanbevelingen en analyse ten aanzien van het opdrachtgeverschap op tactisch niveau, de organisatie van de afdeling PR.

Opdrachtgeverschap op tactisch niveau omvat het opdrachtgeverschap binnen de afdeling PR. De afdeling geeft invulling aan het 'wat' van de opdracht. Onderdeel van dit niveau is het monitoren van de voortgang van opdrachten. Daarnaast gaat het om de organisatie en kaders van de afdeling PR, waarbinnen de opdrachtgevers functioneren. Dit hoofdstuk bevat allereerst de conclusie en aanbevelingen. Deze conclusies en aanbevelingen worden vervolgens onderbouwd in de analyse.

6.1 Conclusie en aanbevelingen

De afdeling PR functioneert als een volwassen en professioneel opdrachtgever. Het is duidelijk op welke inhoudelijke doelen de opdrachtgever binnen de opdracht moet sturen. De werkwijze en sturingsinstrumenten bij projectsturing (MIRT-aanleg en VenR) zijn duidelijk en goed toepasbaar. De afdeling stelt de juiste kaders en helpt de medewerkers om het opdrachtgeverschap uit te voeren. Ondanks de groei van de afdeling is de onderlinge samenhang, collegialiteit en het werkplezier van de opdrachtgevers goed behouden. De afdeling biedt een duidelijke structuur en de gewenste kaders waarbinnen de opdrachtgevers functioneren.

De grootste verbetering op tactisch niveau betreft het optimaliseren van de kennisuitwisseling en -ontwikkeling. Medewerkers van de afdeling PR kunnen nog beter worden opgeleid en ondersteund, zodat zij hun kennis en vaardigheden als opdrachtgever verder kunnen ontwikkelen. Het thuiswerken als gevolg van de Coronacrisis heeft de onderlinge kennisuitwisseling niet bevorderd, ook heeft deze situatie het inwerken van nieuwe medewerkers bemoeilijkt:

- Ondersteuning bij het ontwikkelen van de kennis en vaardigheden. Kennis, ervaring en dilemma's worden niet regelmatig en niet structureel gedeeld binnen de afdeling en in opdrachten. Een visie op het minimale kennis- en vaardigheidsniveau van een opdrachtgever ontbreekt. Het kennisniveau en de inhoudelijke oriëntatie van de opdrachtgevers verschilt dan ook.
- De werkwijze en sturingsinstrumenten bij prestatiesturing (BenO). De opdrachtgevers ervaren beperkte sturingsmogelijkheden, waardoor zij regelmatig worden verrast en het opdrachtgeverschap niet naar wens verloopt. Dit komt bij de verschillende sturingslijnen, waaronder MIRT-aanleg, VenR en BenO naar voren, maar komt bij BenO het meest nadrukkelijk naar voren. Het kernteam van BenO ziet deze ruimte voor verbeteringen en heeft een aantal (verbeter)trajecten gestart om deze sturingsmogelijkheden te verbeteren.

Aanbevelingen

Op basis van voorgaande conclusie komen we tot een aantal aanbevelingen. Deze zijn geordend naar aanbevelingen voor de korte termijn en lange termijn.

- Verbeter het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers. Stel het opdoen van ervaring en vaardigheden als opdrachtgever centraal in het inwerkprogramma. Laat nieuwe medewerkers een periode meewerken op lopende opdrachten, voordat ze als opdrachtgever worden ingezet.
- Verbeter de structurele kennisdeling en het lerend vermogen van de afdeling. Zorg voor onderlinge kruisbestuiving en organiseer intervisie en reflectie voor de opdrachtgevers.
- Initieer en organiseer kennisdeling en intervisiemomenten met andere opdrachtgevers binnen de beleidskern van het ministerie van IenW.
- Wijs collega's aan als aanspreekpunten. Ga in overleg met de afdeling welke aanspreekpunten wenselijk c.q. nodig zijn. Denk dan bijvoorbeeld aan aanspreekpunten voor beleidsthema's, MIRT-fasen en/of aspecten waarop gestuurd kan/moet worden (zoals financiën en juridische aspecten).
- Stel de kennis, competenties en vaardigheden die een opdrachtgever ten minste zou moeten hebben vast. Denk dan bijvoorbeeld aan de benodigde financiële basiskennis of projectmanagementvaardigheden.
 - Pas het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers hier op aan.
 - Stel basistrainingen en vervolgtrainingen beschikbaar voor meer ervaren medewerkers.
 - Organiseer trainingen waarbij verschillende directies, afdelingen en organisaties aanwezig zijn. Dit zal tot meer inzicht in elkaars werkzaamheden en daardoor tot meer onderling begrip leiden. Deze trainingen kunnen (deels) ook samen met de opdrachtnemer worden opgezet en gevolgd.
- Stel de rol van opdrachtgever vast en leg vast hoe de afdeling PR als opdrachtgever stuurt. Zorg (op basis van deze visie) voor enige uniformering van de taken, rollen en verantwoordelijkheden.
- Wees duidelijk over de inzet van controle-, escalatie- en sturingsmechanismen, zoals tussentijdse audits, second opinions en evaluaties. Spreek tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar af op welke momenten deze middelen ingezet kunnen worden.

Aanbevelingen voor de lange termijn:

- Bepaal de gewenste structuur van de afdeling PR. Zorg voor een eenduidige ordening (inrichting en governance), welke past bij de complexiteit en groei van het Ministerie van IenW en de afdeling PR.
- Reflecteer op het takenpakket van de afdelingsmanager en plaatsvervangend afdelingsmanager. Hierin dient de stijl van de (plaatsvervangend) afdelingsmanager en de span of control meegewogen te worden. Maak eventueel een afweging tussen de inhoudelijke en HR-verantwoordelijkheden en werkzaamheden van de afdelingsmanager en bepaal welke rol de clustercoördinatoren hierin kunnen/willen spelen.
- Blijf bezig met het opdrachtgeverschap. Herhaal de enquête over enige tijd opnieuw.

6.2 Analyse

Het volgende overzicht geeft de normen weer voor het opdrachtgeverschap op tactisch niveau, inclusief onze beoordeling over de invulling van deze normen door de afdeling PR.

Tactisch	Norm	Oordeel
Doel en opdracht	• Het is duidelijk op welke inhoudelijke doelen de opdrachtgever binnen de opdracht moet sturen • Het is duidelijk hoe een opdrachtgever bij conflicterende of schurende doelstellingen kan prioriteren	
Inrichting en governance	• De organisatiestructuur is duidelijk en ondersteunt de opdrachtgevers in hun werkzaamheden	
Rollen en verantwoordelijkheden	• Er is duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden van de (bestuurlijk en gedelegeerd) opdrachtgever. Er zijn kaders die dit ondersteunen.	
Werkwijze en instrumenten	• Er is duidelijkheid over taken en werkzaamheden. Er zijn kaders die dit ondersteunen • Het is duidelijk over welke instrumenten een opdrachtgever beschikt om te kunnen sturen • De (bestuurlijk) opdrachtgever wordt regelmatig en goed geïnformeerd over risico's en mee- en tegenvallers	
Kennis en vaardigheden	• Het inwerkbeleid zet in op ontwikkeling en ervaring van nieuwe opdrachtgevers • Er is regelmatig kennisuitwisseling tussen opdrachtgevers	
Cultuur en samenwerking	• Het personeelsbeleid bevat een visie op de ontwikkeling, beloning en beoordeling van opdrachtgevers • Er is sprake van een veilige, transparante en lerende cultuur • Er is een goede balans tussen de eisen/verwachtingen die aan de opdrachtgever worden gesteld en de mogelijkheden om het werk goed uit te voeren • De opdrachtgevers worden naar hun kennis, vaardigheden en ervaring gericht op opdrachten ingezet (de juiste persoon op de juiste opdracht)	



Doel en opdracht

De focus van de werkzaamheden van de afdeling PR ligt met name bij het verbeteren van de bereikbaarheid met oplossingen op het hoofdwegennet. Daarnaast heeft de afdeling aandacht voor de door het Ministerie van IenW gestelde (brede) beleidsdoelen.

Bij eenvoudige en eenduidige opdrachten is het duidelijk op welke inhoudelijke doelen de opdrachtgever binnen de opdracht moet sturen. Bij meer complexe opdrachten of opdrachten waar meerdere beleidsdoelstellingen spelen, is het vaak niet duidelijk hoe de opdrachtgever bij meerdere doelstellingen of conflicterende doelstellingen kan prioriteren. De gestelde directieprioriteiten zijn breder dan het oplossen van knelpunten op het hoofdwegennet. Zo gaat het over het in samenhang oppakken van opgaven, zoals infrastructuur en woningbouw.

Eerder hebben we gesteld dat het Ministerie van IenW/de directie WenV geen afweging maakt op deze doelstellingen. Ook binnen de afdeling PR ontbreekt een visie of afwegingskader. Het is niet duidelijk hoe om te gaan met deze integrale ontwikkelingen, meerdere (conflicterende) doelstellingen en/of beleidsdoelen en richtlijnen die tussentijds (gedurende een opdracht) worden gewijzigd. Het is voor opdrachtgevers daardoor niet bekend op welk moment ze rekening moeten houden met deze ontwikkelingen. Daarnaast is het niet bekend hoe deze ontwikkelingen te positioneren en prioriteren in een opdracht. Een aanpak om de ontwikkelingen en consequenties op tijd, geld en scope van een opdracht af te wegen ontbreekt.

Inrichting en governance

De afdeling PR is de afgelopen vijf jaar gegroeid en verjongd. Meer dan de helft van de medewerkers werkt korter dan twee jaar binnen de afdeling. Aanleiding voor de groei is de grotere opgave in een complexere context, zoals de klimaatadaptatie-, stikstof- en duurzaamheidsopgaven en het toegenomen belang van instandhouding (beheer en onderhoud en vervanging en renovatie) van de infrastructuur. De meeste medewerkers werken als opdrachtgever aan meerdere opdrachten tegelijkertijd.

De organisatiestructuur is duidelijk en ondersteunt de opdrachtgevers in hun werkzaamheden. De organisatiestructuur van de afdeling PR, de indeling van de clusters en de regio's, is de afgelopen jaren natuurlijk gegroeid. Zo is het cluster Instandhouding opgedeeld in VenR en BenO en is het cluster Financiën en Bedrijfsvoering toegevoegd.

Ieder cluster organiseert zich op een andere manier. Het cluster VenR is redelijk klein van omvang en er is veel ruimte voor kennisdeling en het delen van ervaringen en uitdagingen. Het cluster MIRT-aanleg is groter van omvang en komt minder vaak samen. Kennis en ervaring worden met name in de regio-overleggen gedeeld en sinds kort ook in een maandelijks overleg tussen alle regio coördinatoren.

Zo valt op dat overleg- en clusterstructuren door elkaar lopen. Er wordt een indeling aangehouden naar de fase van het opdrachtgeverschap (aanleg, BenO en VenR), naar regio's (bij aanleg) en naar werkzaamheden (financiën en bedrijfsvoering). Dat hoeft op zichzelf geen probleem te zijn, maar kan wellicht wel opnieuw worden doordacht.

Gezien de grootte van de afdeling en de verschillende clusters, zijn de persoonlijke contacten erg belangrijk om kennis en informatie te verkrijgen. De opdrachtgever moet de juiste personen binnen de afdeling kennen om deze informatie en inzichten te verkrijgen. Voor meer ervaren medewerkers is duidelijk wie van welk onderwerp is. Voor nieuwe medewerkers is het soms zoeken wie voor welk onderwerp te benaderen.

De afdeling is de laatste jaren organisch gegroeid zonder dat er wijzigingen in de formele structuur zijn aangebracht. We zien dat de behoefte aan onderlinge afstemming is gegroeid, zonder dat de organisatie daarop is aangepast.

Rollen en verantwoordelijkheden

De afdeling PR heeft verschillende kerntaken. Medewerkers zijn opdrachtgever richting Rijkswaterstaat en projectenpool (DGMo). Daarnaast adviseren de medewerkers de politieke en ambtelijke top over mobiliteitsbeleid (auto) en over de uitvoering van aanleg en instandhouding van het hoofdwegennet. Ook stellen medewerkers kamerbrieven op, beantwoorden ze Kamervragen en ondersteunen ze bij Kamerdebatten.

De rollen en verantwoordelijkheden van de opdrachtgever zijn duidelijk. Het is voor de medewerkers van de afdeling PR duidelijk hoe zij zijn gepositioneerd in de driehoek opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar en welke (kern) taken daar bij horen. De afstemming tussen bestuurlijk en gedelegeerd opdrachtgever verloopt in de regel goed. Het valt ons echter op dat de afstemming tussen bestuurlijk en gedelegeerd opdrachtgever niet duidelijk in kaders is belegd. Gedelegeerd opdrachtgevers moeten zelf inschatten wanneer zij iets moeten opschalen of escaleren naar een bestuurlijk opdrachtgever en wanneer er ruimte is om zelf beslissingen te nemen. De beslissingsruimte, rollen en verantwoordelijkheden van de bestuurlijk en gedelegeerd opdrachtgever lijken niet expliciet te zijn uitgewerkt en er zijn geen kaders die dit ondersteunen. Met name voor nieuwe medewerkers is het niet precies duidelijk wat de rol en verantwoordelijkheden van een opdrachtgever zijn.

Werkwijze en instrumenten

Binnen de afdeling PR is er sprake van verschillende sturingslijnen richting Rijkswaterstaat (de opdrachtnemer). Projectsturing (MIRT-aanleg en VenR) en prestatiesturing (BenO) zijn de belangrijkste sturingsrelaties⁹. De mate waarin de taken, werkzaamheden en instrumenten verder zijn uitgewerkt verschilt per sturingsrelatie.

In de regel is er duidelijkheid over taken en werkzaamheden. Er zijn kaders die dit ondersteunen. Voor projectsturing (aanleg en VenR-projecten) is de werkwijze duidelijk vastgelegd. Er zijn veel kaders en instrumenten beschikbaar en de systematiek is de afgelopen jaren (door)ontwikkeld. Voor aanlegprojecten bevatten de MIRT Spelregels informatie over het proces en de besluitvormingsmomenten. Voor VenR projecten biedt het processchema inzicht in het proces en de besluitvormingsmomenten. Deze kaders zijn werkbaar en toepasbaar en ondersteunen de opdrachtgever in zijn werkzaamheden.

De kaders zijn echter niet altijd actueel. Het is in dat geval niet duidelijk wat de status van het document is (dient het kader geactualiseerd te worden? Of is het niet meer relevant?). De verantwoordelijkheid voor de actualisatie van deze kaders is (binnen de afdeling) niet belegd en wordt (op dit moment) door niemand opgepakt. Daarnaast valt op dat er een beperkt aantal (actuele) kaders beschikbaar zijn met betrekking tot de rol, taken en verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer.

Voor prestatiesturing (BenO) is de werkwijze meer op hoofdlijnen uitgewerkt. De verantwoordelijkheid om een SLA op te stellen en uit te voeren ligt met name bij de opdrachtnemer. Vanuit de Stuurgroep en Werkgroep SLA wordt gewerkt aan meer begrip en kennis van wederzijdse posities en rollen.

Voor projectsturing (aanleg en VenR) is het mogelijk om te sturen op tijd (planning), scope (kwaliteit) en geld (budget). Het is mogelijk om de planning naar voren te schuiven of te vertragen, voor kwaliteit is het mogelijk om voor extra of versoberingsopties te kiezen en bij budget is het mogelijk om meer of minder budget beschikbaar te stellen. In de planuitwerkingsfase en realisatiefase van MIRT-aanlegprojecten is de opdrachtnemer verantwoordelijk en staat de opdrachtgever meer op afstand. Bij VenR projecten wordt de opdracht na besluismoment 2 overgedragen aan de opdrachtnemer. In deze fase komt het regelmatig voor dat de planning, kwaliteit of budget van een opdracht onder druk staat. De opdrachtgever wordt in deze situaties onvoldoende of laat geïnformeerd, waardoor de mogelijkheid om vooraf te kunnen sturen ontbreekt. In de praktijk ervaren opdrachtgevers daarom met name mogelijkheden om achteraf te kunnen sturen, door meer budget beschikbaar te stellen.

Voor prestatiesturing (BenO) is het huidige sturingsinstrumentarium niet voldoende. Met de SLA heeft de opdrachtgever de mogelijkheid om (tussentijds) te sturen op prestaties. Deze sturingsmogelijkheden zijn in de praktijk erg beperkt, omdat de daadwerkelijke productie en prestaties diep in de organisatie van Rijkswaterstaat worden geleverd. Vanuit prestatiesturing is een nadrukkelijke wens om beter te kunnen sturen op de werkzaamheden en verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer.

⁹ Capaciteitssturing, sturing op basis van capaciteitsafspraken, is ook een sturingsrelatie. Deze sturingsrelatie is in het onderzoek beperkt naar voren gekomen en betreft een klein onderdeel van de werkzaamheden van de afdeling PR. Daarnaast zijn er geen signalen naar voren gekomen dat dit niet naar wens verloopt. Dit laten we daarom verder buiten beschouwing.

De (bestuurlijk) opdrachtgever wordt goed en regelmatig geïnformeerd over risico's en mee- en tegenvallers. Aan de andere kant lijkt de afdeling PR niet nadrukkelijk te sturen op hun rol en verantwoordelijkheden als gedelegeerd opdrachtgever. De gedelegeerd opdrachtgever krijgt een opdracht van de bestuurlijk opdrachtgever, maar lijkt niet te sturen op de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van deze opdracht. Er is weinig inzicht in de werkwijze en er lijken geen kaders te zijn waarin is vastgelegd hoe een opdracht wordt geformuleerd en welke informatie wordt aangeleverd aan de bestuurlijk opdrachtgever. De aandacht van de gedelegeerd opdrachtgever lijkt meer bij de opdrachtnemer, dan bij de bestuurlijk opdrachtgever te liggen.

Kennis en vaardigheden

De afdeling PR begeleidt en ondersteunt de medewerkers in de rol als opdrachtgever. Voor nieuwe medewerkers is er een Inwerkdossier WV/PR in Content manager, wordt een buddy aangewezen en zijn er trainingen beschikbaar. Bij inhoudelijke opdrachten wordt in duo's gewerkt, zodat achtervang bij afwezigheid is geborgd.

Het inwerkbeleid zet in op ontwikkeling en ervaringsopbouw van nieuwe opdrachtgevers. Op dit moment bestaat het inwerkdossier met name uit documenten, waarmee de nieuwe medewerker zich kan inlezen. Nieuwe medewerkers geven aan dat de inwerkperiode beter ingericht kan worden. De begeleiding bij de start / tijdens de inwerkperiode is beperkt en wordt met het thuiswerken verder bemoeilijkt. Daarnaast is het opdrachtgeverschap een uitdagende rol die veel verantwoordelijkheden met zich mee brengt. Het huidige inwerkdossier helpt onvoldoende om de vaardigheden van het opdrachtgeverschap echt in de vingers te krijgen. Er is daarom behoefte aan meer trainingen en begeleiding, om ervaring op te doen en zo beter voorbereid te zijn op het opdrachtgeverschap. Het inwerkdossier bevat veel en relevante informatie, maar is niet voor iedereen goed te vinden.

Nieuwe medewerkers maken veel gebruik van de kennis van meer ervaren collega's. Het is echter niet evident bij welke collega welke informatie beschikbaar is. Daarnaast is de informatie persoonsafhankelijk, collega's geven verschillende en soms tegenstrijdige antwoorden.

Er is geen regelmatige kennisuitwisseling tussen opdrachtgevers. Zowel nieuwe als meer ervaren medewerkers geven aan dat zij onderling meer kennis, ervaring en dilemma's willen delen. Dit gaat om inhoudelijke aspecten (hoe ga ik om met fietspaden?) en procesmatige aspecten (hoe kan ik beter sturen op financiële risico's?). Nieuwe en meer ervaren opdrachtgevers lopen in opdrachten regelmatig ergens tegenaan. In zo'n geval vragen ze zich af of collega's hier ervaring mee hebben en of/in hoeverre er vanuit de afdeling beleid of een lijn is vastgesteld. Er is echter geen natuurlijk moment ingeregeld om deze ervaringen te delen en te bespreken.

Het valt ons op dat de inhoudelijke oriëntatie van de opdrachtgevers wisselt. De inhoudelijke oriëntatie is afhankelijk van de (voor)kennis en affiniteit van de opdrachtgever. Een opdrachtgever met affiniteit voor de technische aspecten van de opdracht, zal effectief gebruik maken van deze kennis en strakker op de technische aspecten sturen. Uit de interviews en de enquête blijkt dat de financiële kennis en affiniteit met financiën sterk wisselt tussen opdrachtgevers, waardoor de mate van sturing hierop ook per opdrachtgever verschilt.

Er is een wisselend beeld over welke kennis essentieel is voor een opdrachtgever, zowel qua diepgang als type kennis. Het is niet voor iedereen duidelijk welke kaders een opdrachtgever moet beheersen en toepassen. Naast de inhoudelijke oriëntatie van de opdrachtgever leidt dit er ook toe dat opdrachtgevers in verschillende mate op financiën, juridische aspecten en technische aspecten van een opdracht sturen. Een voorbeeld is het sturen op financiën. De ene opdrachtgever verrijkt zich met de kennis en vaardigheden om op financiële aspecten te kunnen sturen, terwijl een andere opdrachtgever sterk op de kennis van het cluster financiën leunt om op financiële aspecten te sturen.

Cultuur en samenwerking

De opdrachtgevers ervaren veel ruimte voor ontwikkeling en ontplooiing. Opdrachtgevers worden gestimuleerd om zich verder te ontwikkelen in het opdrachtgeverschap met opleidings- en leertrajecten. Ons beeld is dat de managers een visie hebben op de ontwikkeling, beloning en beoordeling van opdrachtgevers, maar dit niet expliciet hebben vastgelegd.

Binnen de afdeling PR is er sprake van een veilige en collegiale cultuur. De collega's binnen de afdeling PR zijn behulpzaam en staan voor elkaar klaar. Medewerkers leggen gemakkelijk contact, zijn benaderbaar en staan open om elkaar te helpen. Aan de andere kant benoemen met name nieuwe medewerkers het vele thuiswerken als drempel om collega's te benaderen.

Binnen de afdeling PR is er sprake van een lerende cultuur, al is deze niet in de organisatiestructuur ingebouwd. Opdrachtgevers worden gestimuleerd om te leren en te ontwikkelen, al zijn in de opdrachten en binnen de afdeling weinig leermomenten ingebouwd. Er zijn geen structurele reflectie- en evaluatiemomenten om op de invulling van het opdrachtgeverschap te reflecteren. Kennis, ervaringen en uitdagingen worden onderling niet standaard gedeeld.

Er is een goede balans tussen de eisen/verwachtingen die aan de opdrachtgever worden gesteld en de mogelijkheden om het werk uit te voeren. Opdrachtgevers zien het opdrachtgeverschap binnen de afdeling PR als uitwisselend en uitdagend. Wel ervaren de opdrachtgevers de werkdruk als hoog. Het aantal opdrachten en de complexiteit van de opdrachten neemt toe, terwijl het aantal medewerkers niet (in dezelfde mate) mee groeit. Aan de andere kant geven opdrachtgevers aan de projecten goed te kunnen combineren, omdat de opdrachten niet continu dezelfde aandacht vragen. Met name rond besluitmomenten neemt de werkdruk toe. De werkdruk van het management is aan de hoge kant. De managers vervullen meerdere taken/rollen. Zo zijn zij verantwoordelijk voor HR, zijn zij ambtelijk opdrachtgever en vervangen ze regelmatig bestuurders in de Bestuurlijke Overleggen.

De opdrachtgevers worden naar hun kennis, vaardigheden en ervaring gericht op opdrachten ingezet. Op grote en complexe opdrachten worden meer ervaren opdrachtgevers ingezet. Indien een minder ervaren medewerker op een grote opdracht wordt ingezet, dan wordt achtervang en ondersteuning georganiseerd. Hetzelfde geldt voor gerichte inzet van opdrachtgevers in de regio's: opdrachtgevers vervullen meerdere opdrachten in één regio. Op die manier bouwt de opdrachtgever een netwerk in de regio op en is er in enige mate sprake van specialisatie.



HOOFDSTUK 7

Conclusie en analyse op operationeel niveau: medewerker als opdracht- gever

Dit hoofdstuk gaat in op het operationeel niveau van opdrachtgeverschap, de medewerker als opdrachtgever. We geven onze conclusie en aanbevelingen, deze worden onderbouwd aan de hand van een uitgebreide analyse.

Opdrachtgeverschap op operationeel niveau omvat het opdrachtgeverschap in de opdrachten. De opdrachtgever geeft invulling aan het 'hoe' van de opdracht. Onderdeel van dit niveau is de daadwerkelijke uitvoering van de opdracht en de kaders waarbinnen de opdrachtgever de werkzaamheden uitvoert. Dit hoofdstuk weergeeft allereerst de conclusie en aanbevelingen. Dit wordt vervolgens onderbouwd met de analyse.

7.1 Conclusie en aanbevelingen

Het opdrachtgeverschap op projectniveau verloopt in de regel goed. De opdrachtgevers sturen met name op tijd (planning) en lijken in mindere mate op scope en budget te sturen. Zij leveren met name meerwaarde met hun politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Daarbij weten de opdrachtgevers in de regel adequaat te handelen bij mee- of tegenvallers in een project. De werkwijze van de opdrachtgevers is op hoofdlijnen gelijk en de opdrachtgevers ervaren voldoende ruimte voor een eigen aanpak en maatwerk. De opdrachtgevers voeren hun werkzaamheden binnen de kaders en naar verwachting uit.

In het dagelijks werk lopen werkwijzen van opdrachtgevers uiteen. Het is ook niet altijd duidelijk welk handelingsperspectief een opdrachtgever heeft om te sturen. Hierdoor worden opdrachtgevers regelmatig geconfronteerd met tegenvallers, projecten worden vele malen duurder dan initieel begroot. Wij zien dan ook ruimte voor de volgende verbeteringen op dit niveau:

- Uniformering van het opdrachtgeverschap. De taakinvulling, zoals wanneer en hoe stuurt de opdrachtgever bij op tijd, geld of scope van de opdracht, wordt door opdrachtgevers verschillend ingevuld. Dit leidt tot het risico dat de uitkomst van een opdracht afhankelijk is van de persoon.
- Actualiteit en toepasbaarheid van kaders. Kaders zijn niet altijd actueel en het is niet altijd duidelijk hoe de kaders toegepast moeten worden. Om een uniforme werkwijze te borgen, is het van belang dat opdrachtgevers de kaders kunnen én willen gebruiken.

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies komen we tot een aantal aanbevelingen:

- Zorg voor meer uniformering van de taakinvulling van de opdrachtgevers. Zorg voor een afwegingskader/handelingsperspectief in het geval van dilemma's tussen tijd, scope of geld, zodat opdrachtgevers op dezelfde wijze handelen in het geval van bijvoorbeeld een budgetoverschrijding of vertraging. Maak inzichtelijk welk 'arsenaal' je als opdrachtgever tot je beschikking hebt.
- Zorg voor meer uniformering van het te doorlopen proces per sturingsrelatie. Op deze manier weten opdrachtgevers wat op welk moment van hen verwacht wordt. Hierin dient duidelijk te zijn op welke punten (waar) en op welke momenten (wanneer) de werkwijze kan afwijken.
- Verbeter de toepasbaarheid en uitvoerbaarheid van kaders. Verduidelijk hoe het kader in de opdracht ingezet moet worden en wat de consequenties voor de opdracht (kunnen) zijn.
- Verduidelijk de status van kaders en zorg dat de relevante documenten worden onderhouden en geactualiseerd.



7.2 Analyse

Het volgende overzicht geeft de normen voor het opdrachtgeverschap op operationeel niveau. Navolgend beschrijven we hoe de opdrachtgever deze normen invult.

Operationeel	Norm	Oordeel
Doel en opdracht	Er is een volledige en duidelijke projectopdracht. Deze bevat bijvoorbeeld een concrete beschrijving van het resultaat	
Inrichting en governance	De overlegstructuren en verantwoordingsprocessen zijn duidelijk en vooraf vastgelegd	
Rollen en verantwoordelijkheden	- Er is duidelijkheid over taken, rollen en verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer - De opdrachtgever biedt de opdrachtnemer de ruimte om de opdracht (binnen de gestelde kaders) naar inzicht en expertise in te vullen	
Werkwijze en instrumenten	- Opdrachtgevers passen in de basis dezelfde, herkenbare werkwijze toe - Er zijn structurele overleggen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer - De opdrachtgever heeft voldoende en de juiste informatie om het proces te kunnen sturen en de kwaliteit te kunnen toetsen	
Kennis en vaardigheden	- De opdrachtgever weet welke kennis en vaardigheden nodig zijn om het opdrachtgeverschap uit te voeren en kan dit in de praktijk toepassen - De opdrachtgever zorgt er voor dat essentiële informatie over de opdracht beschikbaar en te raadplegen is	
Cultuur en samenwerking	- De opdrachtgever investeert in een goede en betrouwbare relatie met de opdrachtnemer, waarbij de opdrachtgever voorspelbaar handelt - Er is voldoende ruimte voor accentverschillen en maatwerk	

Doel en opdracht

In hoeverre er sprake is van een volledige en duidelijke projectopdracht, is afhankelijk van de sturingsrelatie.

Voor projectsturing, zoals aanleg en VenR-projecten, wordt de projectopdracht duidelijk vastgelegd in de opdrachtbrief. Op basis van de doelstellingen en opdracht wordt een budget gereserveerd. Het resultaat is vastgelegd in de vorm van randvoorwaarden, zoals scope (opdracht), tijd (planning) en geld (budget). Binnen deze randvoorwaarden kan de opdrachtnemer op zoek gaan naar oplossingen. Hierbij is de juiste balans een zoektocht: enerzijds het vastleggen van randvoorwaarden en inkaderen van de opdracht. Anderzijds dient de opdrachtnemer voldoende ruimte te hebben om de juiste (meest effectieve) oplossing te kiezen.

Binnen VenR bestaan weinig sturingsmogelijkheden. Rijkswaterstaat prioriteert de VenR-opdrachten en dient een bundeling van de opdrachten (een tranche) in. VenR heeft weinig invloed op de prioritering en opdrachtverlening van deze opdrachten. Tot beslismoment 2 is VenR als opdrachtgever betrokken bij de opdracht. Na beslismoment 2 start de realisatie door Rijkswaterstaat en is er geen rol (meer) voor de opdrachtgever. De VenR-opdrachtgever heeft daardoor het gevoel te laat en voor een te korte periode betrokken te worden.

Voor prestatiesturing (BenO) heeft Rijkswaterstaat een SLA opgesteld, waarin de opdracht voor de instandhouding is vastgelegd. Het resultaat is in de vorm van prestaties vastgelegd. Dit zou een beeld moeten geven van de toestand (kwaliteit en status) van het door Rijkswaterstaat beheerde areaal. In de praktijk leidt dit tot onduidelijkheden en onvolledigheden.

Binnen BenO is men niet tevreden met de opdrachtverlening en sturingsmogelijkheden. Het is niet eenvoudig om de instandhoudingsopgaven te prioriteren: Rijkswaterstaat lijkt hier – in de beleving van de afdeling PR – onvoldoende overzicht op te hebben, laat staan dat de opdrachtgever dit inzicht heeft. Ad hoc worden nieuwe opdrachten geprioriteerd en uitgevoerd. Deze nieuwe (urgente) opdrachten worden aan de bestaande opdrachten toegevoegd. Dit leidt tot budgetoverschrijdingen en financiële tegenvallers. Het doel om voor een langere tijd financiële rust en zekerheden te creëren wordt onvoldoende gerealiseerd. De opdrachtgever wordt regelmatig pas achteraf hiervan op de hoogte gesteld. De opdrachtgever voelt zich verrast en ziet geen andere optie dan aanvullende financiële middelen beschikbaar te stellen. Niets doen is namelijk geen optie. Rijkswaterstaat en

het Ministerie van IenW werken aan een nieuwe SLA, waarbij is gekozen om te sturen op de financiën/budgetten van instandhoudingsopgaven.

Inrichting en governance

In hoeverre de overlegstructuren en verantwoordingsprocessen duidelijk en vooraf zijn vastgelegd, is afhankelijk van de sturingsrelatie.

Binnen projectsturing worden overlegstructuren en verantwoordingsprocessen naar eigen inzicht en per project ingevuld. Uitzondering zijn de grote projecten, die onder de verantwoordingslijnen van een grootprojectstatus vallen. Met name rond de besluitvormingsmomenten vindt overleg en verantwoording plaats. Indien tussentijdse afstemming nodig is, wordt dat geïnitieerd door opdrachtgever en/of opdrachtnemer. Bij grote en complexe opdrachten met meerdere betrokken partijen wordt een stuurgroep ingericht. De direct betrokkenen uit de driehoek (opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar) nemen deel aan de stuurgroep en hebben direct contact over de voortgang van het project. Het is vooraf niet vastgelegd wanneer en bij welke opdrachten een stuurgroep moet worden ingericht.

In de beginfase van projectsturing (MIRT- en VenR-projecten) verloopt het overleg en de verantwoording goed en naar wens. Zo wordt bij VenR gestart met een uitgangspuntenoverleg, waarin de uitgangspunten voor de opdracht worden besproken. Later in het proces, tijdens de planuitwerking- en realisatiefase, staat de opdrachtgever meer op afstand en is het minder eenvoudig om aangehaakt te blijven. In deze fasen liggen meer verantwoordelijkheden bij Rijkswaterstaat en neemt de technische complexiteit toe.

De voortgang van de projecten wordt jaarlijks gemonitord. De voortgang van MIRT-projecten wordt jaarlijks (openbaar) gepubliceerd in het MIRT-overzicht. Voor VenR-projecten wordt tweejaarlijks een voortgangsrapportage opgesteld. De voortgangsrapportage bevat de voortgang van VenR-projecten (planfase en realisatiefase), risico's bij het uitvoeringsprogramma, de voortgang van het onderzoeksprogramma en voortgang in de ontwikkelingsopgaven van Rijkswaterstaat.

Voor BenO zijn de overlegstructuren en verantwoordingsprocessen niet duidelijk vastgelegd. Daarnaast wordt overleg en verantwoording in beperkte mate naar inzicht en behoefte ingevuld. Rijkswaterstaat voert het beheer en onderhoud van het hoofdwegenet binnen de kaders van de SLA uit. Binnen verschillende stuur- en werkgroepen werken meerdere afdelingen van het Ministerie van IenW en de opdrachtnemer samen aan beheer en onderhoud. Er is niet één afdeling (hoofd)opdrachtgever. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat veel ruimte om de SLA naar eigen inzicht uit te voeren. Opdrachtgevers ervaren in beperkte mate proactief geïnformeerd te worden. Opdrachtgevers hebben het gevoel niet goed in staat te zijn om te sturen op geld en scope. Daarnaast hebben ze het gevoel met name achteraf betrokken te worden, op de momenten dat meer budget nodig is.

Rollen en verantwoordelijkheden

Op hoofdlijnen is er duidelijkheid over taken, rollen en verantwoordelijkheden. Opdrachtgevers verlenen de opdracht en stellen de randvoorwaarden vast. Daarnaast sturen opdrachtgevers op de kwaliteit, planning en budget van de opdracht.

In de regel is dit voor de opdrachtgever en de opdrachtnemer voldoende duidelijk. Aan de andere kant wordt in opdrachten niet helemaal expliciet gemaakt wat dit voor de betrokkenheid van opdrachtgevers betekent. In het verleden is het kader Samenwerking beleids-DG's en Rijkswaterstaat in MIRT-projecten (2012) opgesteld. Hierin zijn de rollen en verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer vastgelegd. Dit is per MIRT-fase verder uitgewerkt en laat zien dat de rol en verantwoordelijkheden per MIRT-fase veranderen. Dit kader is niet geactualiseerd. Opdrachtgevers hebben onderling (net) een ander beeld van de rol en verantwoordelijkheden van een opdrachtgever. Daarnaast geven opdrachtgevers aan dat ze duidelijke kaders over de rollen en verantwoordelijkheden missen.

De opdrachtgever biedt de opdrachtnemer de ruimte om de opdracht (binnen de gestelde kaders) naar eigen inzicht in te vullen. Als de opdrachtgever het gevoel heeft niet genoeg informatie te krijgen, weinig vertrouwen heeft in het projectteam van de opdrachtnemer en/of de (financiële) risico's onvoldoende in beeld heeft, zal deze ruimte kleiner zijn.

Er is regelmatig discussie over deze ruimte en de informatievoorziening vanuit opdrachtnemer aan de opdrachtgever, waarbij er sprake is van informatieasymmetrie. Evident aan deze informatieasymmetrie is de onzekerheid en het (ontbreken van) vertrouwen of de opdrachtnemer de gevraagde en juiste informatie deelt (principaal-agent probleem). Deze informatieasymmetrie kan niet (volledig) worden overbrugd, al zou de opdrachtgever via verschillende mechanismen meer informatie kunnen opvragen. Te denken valt aan audits, second opinions of evaluaties.

Werkwijze en instrumenten

Opdrachtgevers passen op hoofdlijnen dezelfde, herkenbare werkwijze toe. Met name bij projectsturing maken opdrachtgevers gebruik van dezelfde spelregels en processchema's. De besluitvormingsmomenten staan vast en de opdrachtgever stuurt op de kwaliteit, planning en het budget van de opdracht.

De opdrachtgevers sturen de opdrachtnemer binnen deze kaders naar eigen inzicht aan. Dit legt veel verantwoordelijkheden bij de medewerker. Er is geen minimum eis/norm om te bepalen of de werkwijze 'voldoende' of 'goed' is. Met name bij nieuwe medewerkers kan dit tot onzekerheid leiden. Medewerkers bevestigen dit, maar geven aan dit gevoel snel te ontwikkelen. Bij twijfel vragen ze een collega voor reflectie.

Bij nieuwe onderwerpen, zoals verzorgingsplaatsen en het vervangen van lichtmasten, mist een duidelijke werkwijze. Het is niet bekend welk proces de opdrachtgever moet doorlopen om tot keuzes/besluiten te komen. Daarnaast is het niet bekend of de opdrachtgever voor het eerst hier tegenaan loopt of dat andere collega's vergelijkbare onderwerpen eerder zijn tegengekomen. Om dezelfde en een herkenbare werkwijze vanuit de opdrachtgevers te hanteren, is het wenselijk om deze lijnen meer gezamenlijk vast te leggen.

Opdrachtgever en opdrachtnemer overleggen regelmatig, al zijn deze niet structureel van aard. Het aantal en de vorm van de overleggen volgen de werkwijze en sturingsstijl van de opdrachtgever. De opdrachtgever besluit zelf of er voldoende en de juiste informatie is om het proces te kunnen sturen en de kwaliteit te kunnen toetsen. De opdrachtgever bepaalt op basis van ervaring of hij/zij 'in control' is. Zo niet, dan worden meer overleggen ingepland en wordt meer informatie opgevraagd.

Normaal gesproken heeft de opdrachtgever voldoende informatie om het proces te kunnen sturen en de kwaliteit te kunnen toetsen. Wel is dit per opdracht afhankelijk. Opdrachtgevers stellen regelmatig door de opdrachtnemer te worden verrast. Budgettaire overschrijdingen en scope aanpassingen worden soms laat gecommuniceerd. Opdrachtgevers missen in zo'n geval een duidelijk (handelings) perspectief om te kunnen sturen. Op dit moment zien opdrachtgevers op zo'n moment extra budget vaak als enige oplossing.

Er zijn veel kaders en instrumenten beschikbaar. Het is echter niet altijd duidelijk op welke manier de kaders en instrumenten ingezet moeten worden. Nieuwe medewerkers maken veel gebruik van deze kaders. Meer ervaren medewerkers maken minder gebruik van deze kaders en volgen met name hun ervaring. Zij geven aan dat de kaders soms weinig toepasbaar zijn en ver af staan van de werkelijkheid.

Kennis en vaardigheden

Voor de meer ervaren medewerkers is het duidelijk welke kennis, ervaring en vaardigheden nodig zijn om het opdrachtgeverschap in de opdracht goed uit te voeren. Voor nieuwe opdrachtgevers is het zoeken en ondervinden welke kennis nodig is en welke vaardigheden effectief zijn. Opdrachtgevers ontwikkelen de vaardigheden gaandeweg en ondervinden snel welke kennis en vaardigheden er nodig zijn in de opdrachten.

In het onderzoek is ook duidelijk naar voren gekomen dat het opdrachtgeverschap een ervaringsvak is. Opdrachtgevers leren 'on the job' het opdrachtgeverschap in de vingers te krijgen. Meer ervaren opdrachtgevers leunen op hun jarenlange ervaring. Opdrachtgevers geven aan dat zij graag meer ondersteund willen worden, bijvoorbeeld met trainingen en opleiding, om de benodigde ervaring (nog) sneller in de vingers te krijgen en de vaardigheden te verbeteren. Het is hen daarnaast niet altijd duidelijk wat het management van hen verwacht.

De archivering is niet altijd op orde. De opdrachtgever zorgt er niet altijd voor dat essentiële informatie over de opdracht beschikbaar en te raadplegen is. Deze informatie tussen opdrachtgevers is niet altijd beschikbaar en te raadplegen. Het is niet eenvoudig voor de (nieuwe) opdrachtgever om terug te grijpen op besluiten en de onderbouwing van die besluiten uit het verleden. Het Content Manager-systeem stelt de besluiten beschikbaar, al is vaak niet opgenomen wat de overwegingen zijn geweest. In zo'n geval is de opdrachtgever afhankelijk van de kennis en geheugen van andere collega's. Dit is risicovol. Deze informatie gaat verloren indien deze collega's vertrekken.

Cultuur en samenwerking

De opdrachtgever investeert in een goede en betrouwbare relatie met de opdrachtnemer, waarbij de opdrachtgever voorspelbaar handelt. De opdrachtgever heeft over het algemeen een goede relatie met de opdrachtnemer. Met de Projectenpool van het Ministerie van IenW DGMO verloopt het contact goed en collegiaal. Ook met Rijkswaterstaat verloopt het contact goed.

Formeel gezien is Rijkswaterstaat Bestuursstaf de opdrachtnemer, in de praktijk wordt ook veel contact gezocht met de regionale diensten van Rijkswaterstaat. Er is onderling wederzijds begrip, waarbij ook begrip is voor de (soms schurende) belangen van beide partijen. De opdrachtgever is een betrouwbare en voorspelbare partij. De opdrachtnemers die in dit onderzoek zijn betrokken, zijn over het algemeen tevreden met het opdrachtgeverschap van de afdeling PR. Ze beschouwen de opdrachtgever als een professioneel opdrachtgever.

Opdrachtgevers ervaren veel ruimte voor accentverschillen en maatwerk. Iedere opdrachtgever vult het opdrachtgeverschap op een eigen manier in. Ze vinden het prettig dat ze het opdrachtgeverschap vanuit eigen ervaring kunnen invullen. Afhankelijk van de opdracht en de context kan maatwerk worden toegepast. De opdrachtgevers bevestigen dat dit tot de meeste/hogste toegevoegde waarde van het opdrachtgeverschap leidt.



HOOFDSTUK 8

Verbeterplan voor verdere professionalisering

Dit hoofdstuk betreft het verbeterplan voor verdere professionalisering van de afdeling PR. We komen tot een verbeterplan inclusief een voorstel voor de organisatie en timing van het verbeterproces.

8.1 Verbeterplan

Op basis van de conclusies en aanbevelingen komen we tot een verbeterplan met een aantal concrete vervolgstappen, waarmee de afdeling PR het opdrachtgeverschap verder kan professionaliseren. Een verbeterplan gericht op de implementatie van voorgaande aanbevelingen zou kunnen bestaan uit drie lijnen:

1. Basis op orde.
2. Samen ontwikkelen.
3. Continu leren.

Hieronder gaan we op elk van deze drie lijnen in.

Basis op orde

Zoals in de conclusies is te lezen is de invulling van het opdrachtgeverschap door de afdeling PR in voldoende mate professioneel te noemen. Wel zijn er een aantal aandachtspunten, waarvan enkele basiscriteria zijn die in onze optiek hoe dan ook zouden moeten worden geadresseerd. Deze punten vallen binnen de lijn 'basis op orde'. Dit zijn zaken die projectmatig kunnen worden uitgewerkt, bijvoorbeeld door er één of enkele medewerkers mee aan de slag te laten gaan, en die vervolgens kunnen worden geïmplementeerd. Het gaat om de volgende onderwerpen:

Inwerkprogramma. Er zou een slag kunnen worden geslagen in zowel informatie naar- als begeleiding van nieuwe medewerkers:

- Inwerkdossier: vraag na bij nieuwe medewerkers wat zij misten in het inwerkdossier. Pas het inwerkdossier daar indien mogelijk op aan.
- Stroomlijn begeleiding van nieuwe medewerkers door coördinatoren/buddy's. Bepaal het basisniveau van begeleiding dat iedere nieuwe medewerker zou moeten krijgen. Controleer vanuit het management bij nieuwe medewerkers of dit goed gaat.
- Laat nieuwe medewerkers de eerste periode (intensief) meelopen met ervaren opdrachtgevers bij bepaalde projecten om hiervan te leren.

Intervisie en reflectie. De groep en vorm van intervisie kan worden afgestemd op de (werk)ervaring van de medewerkers, zodat zij met elkaar kunnen uitwisselen waar zij tegenaan lopen en elkaar kunnen helpen.

- Gedacht zou kunnen worden aan intervisie voor nieuwe medewerkers en intervisie voor meer ervaren (senior) medewerkers, of juist een mix daarvan.

Ontwikkel en beheer kaders.

- Bepaal de kaders die iedere opdrachtnemer zou moeten kennen en toepassen. Maak deze op een zo eenvoudig mogelijke wijze inzichtelijk in Content Manager.
- Beleg de rol van 'bibliothecaris' en maak iemand verantwoordelijk voor de ontwikkeling, actualisatie en het beheer van de kaders.

Zorg voor een **uniforme en eenduidige archivering** van de projecten en hun procesgang.

Overzicht maken van interne 'experts'/aanspreekpunten

- Stel een overzicht op van medewerkers die veel ervaring hebben met bepaalde onderwerpen of situaties die in het opdrachtgeverschap regelmatig terugkomen. Denk aan MIRT-fasen, het formuleren van opdrachten en beleidsthema's. De personen op deze lijst worden het vaste aanspreekpunt voor het onderwerp waar hun naam bij staat. Dit voorkomt dat collega's bij vragen moeten rondbellen en/of verschillende antwoorden krijgen op dezelfde vraag.

We stellen voor om de opbrengst van deze acties in het afdelingsoverleg te bespreken voor ze worden geïmplementeerd.

Samen ontwikkelen

In de ‘ontwikkelijn samen ontwikkelen’ vallen de onderwerpen waar de afdeling mee aan de slag kan gaan om het opdrachtgeverschap verder te professionaliseren. Dit zijn onderwerpen waarvoor eerst een gezamenlijk gesprek nodig is omdat duidelijk is dat het onderwerp een aandachtspunt is, maar er in de afdeling verschillend over wordt gedacht wat nu de beste koers is. Of een gezamenlijk gesprek is nodig omdat het aandachtspunt een verdere uitwerking vereist. Ons voorstel is om hier in het komende half jaar een proces voor te organiseren. In dit proces wordt een aantal uit deze nulmeting naar voeren komende issues in sessies met (een deel van) de afdeling besproken en vervolgens uitgewerkt in voorstellen. Betrek de directie WenV, andere directies/afdelingen van het Ministerie van IenW en opdrachtnemers bij deze issues. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van een issuelijst. Deze issuelijst dient als zowel de agenda als opbrengst van de besprekingen.

Onder meer de volgende issues zouden in *thematische sessies* met elkaar kunnen worden geadresseerd:

- Definitie van de rol van opdrachtgever. Stel een norm waar opdrachtgeverschap (ten minste) aan moet voldoen qua mate van sturing, werkwijze en benodigde kennis.
- Het oprichten van een opdrachtgevend beraad, waar ook andere opdrachtgevende afdelingen van het Ministerie van IenW (vaarwegen en watersysteem) aan deelnemen. Agendeer in dit overleg een ‘opdrachtgeverstoets’, waar beleid wordt getoetst op uitvoerbaarheid.
- Uniformering in werkwijze opdrachtgevers. Wat moet een opdrachtgever op welk moment in het proces hoe dan ook doen of laten? Welke ruimte moet aan de opdrachtnemer gelaten worden?
- Werkwijze betreffende knelpunten zoals budgetoverschrijdingen, uitlopen van de planning en scopevervagingen. Wat is het handelingsperspectief? Hoe kunnen we hier beter mee omgaan?
- De rol van de opdrachtgever in de MIRT-realisatiefase.
- Gezamenlijke positionering betreffende (beleids)thema’s buiten het wegendomein in projecten.
- Neem de organisatiestructuur van de afdeling PR onder de loep. Daarbij gaat het niet alleen om de ‘hark’ maar ook om de grootte van de afdeling, controlemechanismen en span of control.
- Positionering van het cluster Financiën: een vraagbaak of in te zetten specialisme.

De opbrengst van de werksessies kan zijn dat er meer duidelijkheid bestaat bij medewerkers doordat zij met elkaar over het onderwerp hebben gesproken. Het kan ook zijn dat een en ander wordt uitgewerkt in een notitie of richtlijn, die als voorstel aan de afdeling PR in het afdelingsoverleg zou kunnen worden besproken. Wat daarnaast mogelijk is, is dat uit de bespreking blijkt dat het nodig en wenselijk is om het onderwerp nog verder uit te diepen. Dan kan het onderwerp als een apart project worden opgepakt, waarbij iemand kan worden aangewezen om hier uitvoering aan te geven.

Continu leren

Om te borgen dat professioneel opdrachtgeverschap een punt van aandacht blijft in de afdeling PR stellen we voor om er aandacht aan te blijven geven, ook nadat de verbeteracties zijn uitgevoerd. Dit kan bijvoorbeeld op de volgende manieren:

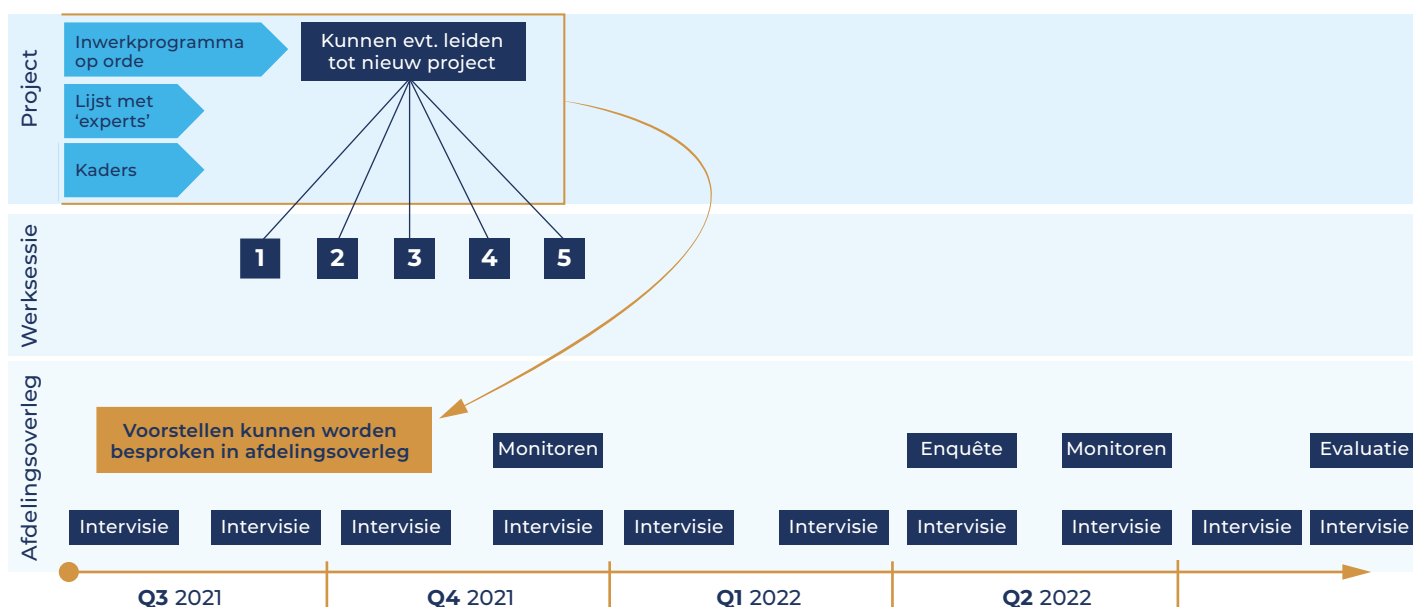
- *Intervisie*. Bespreek bijvoorbeeld regelmatig met elkaar een interessante casus die verband houdt met de invulling van de rol van opdrachtgever in het afdelingsoverleg. Zodat men meer leert van elkaars ervaringen.
- *Monitoring en evaluatie*. Het volgen van de voortgang en de resultaten van het verbetertraject is belangrijk om het te laten slagen. Hiervoor zou het volgende kunnen worden gedaan:
 - Zet het onderwerp professioneel opdrachtgeverschap eens per kwartaal op de agenda van het afdelingsoverleg en bespreek of en hoe men verbetering ervaart.
 - De voor deze nulmeting onder medewerkers van de afdeling PR afgenomen enquête is herhaalbaar. We kunnen ons voorstellen dat (een deel van) de enquête over circa een jaar weer wordt afgenomen.
 - Evalueer het opdrachtgeverschap over een aantal jaar.
 - Evalueer het opdrachtgeverschap met de opdrachtnemer. Bespreek met verschillende opdrachtnemers wat goed gaat, wat er sinds het verbetertraject beter gaat en waar verdere verbeterpunten liggen.

8.2 Organisatie van het verbeterproces

Om te voorkomen dat maatregelen niet worden genomen of op de lange baan worden geschoven, stellen we voor om één medewerker aan te wijzen die als taak krijgt de implementatie van het verbeterplan ter hand te nemen, binnen een daarvoor vastgestelde termijn. Verschillende acties kunnen, onder coördinatie van die medewerker, wel bij andere collega's worden belegd. Support van het management is essentieel. Het management moet faciliteren dat de aangewezen medewerker tijd krijgt voor implementatie van het verbeterplan en moet blijven benadrukken dat dit een belangrijk proces is voor de afdeling PR.

8.3 Timing van het verbeterproces

Het volgende schema geeft weer hoe het verbeterproces in de tijd zou kunnen worden georganiseerd. Ons voorstel is om de 'basis op orde'-acties snel op te pakken en in Q3 2021 af te ronden. Simultaan daaraan zouden in Q3 en Q4 een aantal sessies kunnen worden georganiseerd in het kader van 'samen ontwikkelen'. Het formele verbeterproces is dan eind dit jaar afgerond, waarbij in 2022 uitvoering wordt gegeven aan hetgeen met elkaar is ontwikkeld en afgesproken. Voorstel is om het afdelingsoverleg te gebruiken om enerzijds voorstellen te bespreken en anderzijds – ook in 2022 – de voortgang te monitoren en ervaringen betreffende het opdrachtgeverschap uit te wisselen.



Figuur 5 – Visuele weergave verbeterproces

DEEL II.

Onderbouwing



HOOFDSTUK 9

Bouwsteen 1: werkwijze, kaders en instrumenten

De eerste bouwsteen beschrijft de afdeling PR, de werkwijze van de opdrachtgevers van de afdeling PR en geeft een overzicht van de bestaande kaders en instrumenten voor opdrachtgevers. Om de afdeling PR en de beschikbare kaders en instrumenten in beeld te brengen zijn onder andere jaarplannen, handreikingen, handleidingen, werkwijzers en formats bestudeerd. Voor het onderzoeken van de werkwijze zijn gesprekken met medewerkers van de afdeling PR gevoerd. Hierin is naar de praktijkervaring van de opdrachtgevers gevraagd. Tot slot is er voor deze bouwsteen een diepte-analyse van vier projecten uitgevoerd om de rol van de opdrachtgever in de verschillende projecten te verduidelijken.

9.1 De afdeling Programmering Rijkswegen

Opdrachtgeverschap met betrekking tot de aanleg, de vervanging en renovatie en het beheer en onderhoud van de rijkswegen wordt ingevuld door de afdeling PR. Dit onderdeel beschrijft de doelstellingen, organisatie en omvang van de afdeling PR.

9.1.1 Doelstellingen van de afdeling Programmering Rijkswegen

De directie Wegen en Verkeersveiligheid (WV) heeft als doelstelling om de bereikbaarheid en verkeersveiligheid binnen Nederland te verbeteren. Dit doen zij door het slimmer, veiliger en duurzamer maken van het mobiliteitssysteem. Binnen de directie WV houdt de afdeling PR zich bezig met het verbeteren van de bereikbaarheid met oplossingen op het hoofdwegenet.

Daar waar volgens de normen van het Ministerie van IenW en het afsprakenkader met de Tweede Kamer knelpunten op het hoofdwegenet ontstaan, zoekt de afdeling PR naar een oplossing.¹⁰ De afdeling PR onderzoekt vanuit het functioneren van het gehele mobiliteitssysteem hoe het knelpunt of de mobiliteitsopgave het beste aangepakt kan worden. Dit doet de afdeling met aandacht voor door het Ministerie van IenW gestelde doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en klimaatadaptatie, Smart Mobility, stikstof en verkeersveiligheid en met het oog op meekoppelkansen. Daarnaast worden met Rijkswaterstaat afspraken voorbereid over de prestaties en de kosten van het beheer en de instandhouding van de infrastructuur en over het programma Vervanging en Renovatie (VenR).



Directieprioriteiten

Voor de afdeling PR zijn in de periode 2020-2021 de volgende directieprioriteiten vastgesteld:

- Gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's: samen met regionale overheden wordt er op integrale wijze gewerkt aan verschillende ruimtelijke opgaven. Het gaat hierbij om het in samenhang oppakken van opgaven zoals infrastructuur en woningbouw.
- Instandhouding hoofdwegenet: veel netwerken zijn inmiddels verouderd, daarbij hebben er maatschappelijke en technologische ontwikkelingen plaatsgevonden. Ten opzichte van 2020 wordt de prioriteit van de afdeling PR verbreed van primaire focus op vervanging en renovatie naar instandhouding in de brede zin (Exploitatie, Onderhoud en Vervanging). Er zal extra aandacht worden besteed aan de sturing binnen de driehoek (opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar) ten aanzien van budgetten en werkwijzen.
- MIRT-programma wegen: ondanks maatregelen zoals inzet op het gebruik van fiets, OV en smart mobility is het van belang te blijven investeren in de capaciteit van het hoofdwegenet met het MIRT-programma. Er wordt prioriteit gegeven aan een aantal projecten dat gestart is met de extra impuls uit het Regeerakkoord.

De kerntaken van de afdeling PR zijn¹¹:

- Het adviseren van de politieke en ambtelijke top over mobiliteitsbeleid (met name automobilititeit).
- Het adviseren van de politieke en ambtelijke top over de uitvoering van aanleg en instandhouding van het hoofdwegenet.
- Opstellen kamerbrieven, beantwoorden Kamervragen en ondersteuning bij Kamerdebatten.
- Opdrachtgeverschap richting Rijkswaterstaat en projectenpool (DGMO).
 - De onderzoeken, verkenningen/gebiedsprogramma's, planuitwerkingen en de realisatie van de MIRT-aanlegprojecten van wegen.
 - De instandhouding van de rijkswegen (exploitatie, onderhoud en vernieuwing).

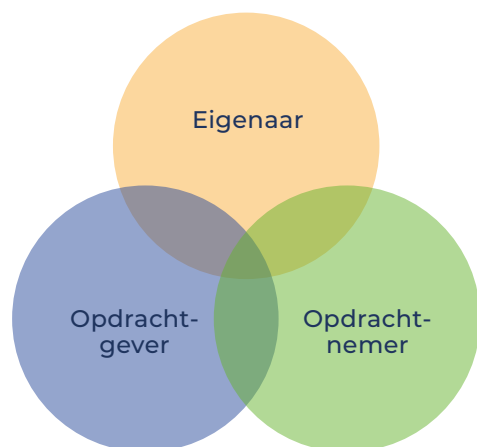
¹⁰ Ministerie van IenW: Directieplan 2020

¹¹ Ministerie van IenW: Plan van aanpak professionaliseren opdrachtgeverschap

Opdrachtgeverschap binnen de sturingsdriehoek

De sturingsdriehoek geeft de relatie tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar weer en beschrijft hoe deze rollen zich tot elkaar verhouden.

- De opdrachtgever, het beleids-DG', is verantwoordelijk voor het 'wat' van de opdracht. De opdrachtgever omschrijft wat verwacht wordt van de opdrachtnemer, tegen welke kosten, op welk moment en met welke kwaliteit.
- De opdrachtnemer (projectenpool of Rijkswaterstaat) is verantwoordelijk voor het 'hoe' van de opdracht. De opdrachtnemer maakt duidelijk onder welke voorwaarden hij de gevraagde opdracht (aanleg of instandhouding) uit kan voeren en geeft aan welke risico's daarbij horen.
- De eigenaar, de secretaris-generaal van het Ministerie van IenW ziet er namens de Hoofddirectie Financiën en Integrale bedrijfsvoering (FIB) op toe dat Rijkswaterstaat in staat is om opdrachten (op lange termijn) uit te voeren. De secretaris-generaal fungeert als 'countervailing power' tussen opdrachtgever en -nemer. Ten slotte is de eigenaar procesregisseur voor het functioneren van de driehoek.
- In de praktijk is de driehoek minder overzichtelijk. Zo bestaan er verschillende opdrachtgevers voor de drie netwerken (wegen, vaarwegen en watersysteem), kent de externe opdrachtnemer veelal ook interne opdrachtgevers en is de eigenaar tevens verantwoordelijk voor goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders.¹²



Figuur 6 – Sturing in de driehoek (IenW, Intro nieuwe medewerkers)

9.1.2 Organisatie en omvang afdeling Programmering Rijkswegen

Medio 2021 werken er circa dertig medewerkers binnen de afdeling PR. De meeste medewerkers werken als opdrachtgever van meerdere projecten tegelijkertijd. Deze projecten kunnen zich in verschillende fasen bevinden. Het aantal opdrachten is afhankelijk van de grootte en fase(n) van de opdracht(en).

De omvang van de afdeling is de afgelopen vijf jaar van circa vijftien naar dertig medewerkers gegroeid vanwege het toegenomen belang om integraal aan opgaven te werken en de groeiende relevantie van instandhouding (BenO en VenR).

De afdeling PR bestaat uit de volgende clusters:

Cluster MIRT-aanleg en verbreding rijkswegen.

- Projectoverstijgende (beleids)vraagstukken.
- Regiocoördinatie HWN-landsdelen.

Cluster Instandhouding (Exploitatie, Onderhoud en Vernieuwing).

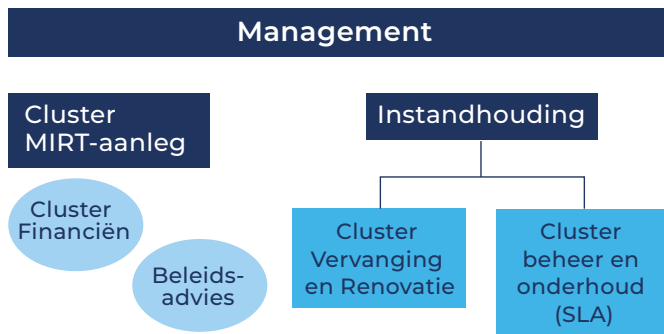
- Beheer en onderhoud (Service Level Agreement (SLA)).
- Vervanging en Renovatie.

Cluster Financiën en bedrijfsvoering.

- Voorbereiding begroting wegen IF/MF.
- Ondersteuning financiële mutaties.
- SPUK's (specifieke uitkeringen).
- Wegen Caribisch Nederland.
- Coördinatie commissiedebat MIRT en -brief.

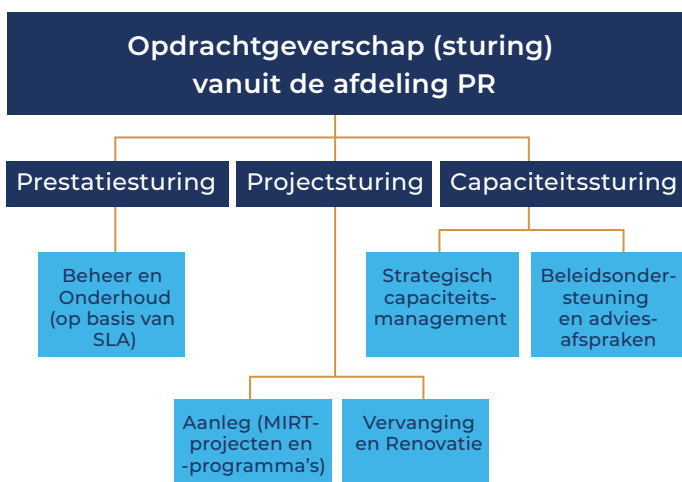
De afdeling PR heeft een afdelingsmanager en een plaatsvervanger. De verantwoordelijkheden voor de managers liggen zowel op inhoudelijk vlak als op het gebied van HR. De managers zijn ambtelijk opdrachtgever en daarmee inhoudelijk expert. Tegelijkertijd zijn de managers verantwoordelijk voor het goed laten functioneren van de afdeling en haar medewerkers, waardoor zij ook HR-gerelateerde taken uitvoeren.

¹² ABDTOPConsult: 'Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst' (2017)



Figuur 7 – Overzicht afdeling PR

Een cluster wordt gecoördineerd door een clustercoördinator. Gezien de opgave wordt binnen het cluster Instandhouding tijdelijk gewerkt met twee clustercoördinatoren. De clustercoördinator neemt deel aan het coördinatorenoverleg van de afdeling PR. De clustercoördinatoren ondersteunen de afdelingsmanagers in de taken en nemen een deel van de werkdruk weg. Iedere week of iedere twee weken is er een clusteroverleg. Het clusteroverleg richt zich met name op de organisatie en bemensing, de dagelijkse gang van zaken en kennisdeling.



Figuur 8 – Overzicht van de sturingsrelaties en type opdrachtgeverschap

Daarnaast zijn er regiocoördinatoren en regio-overleggen. De regiocoördinator heeft het overzicht van opdrachten die in die specifieke regio worden uitgevoerd. Er worden regio-overleggen georganiseerd met opdrachtgevers die in deze regio aan opdrachten werken. Het regio-overleg richt zich op de voortgang en status van projecten en kennisdeling, relevant voor de regio.

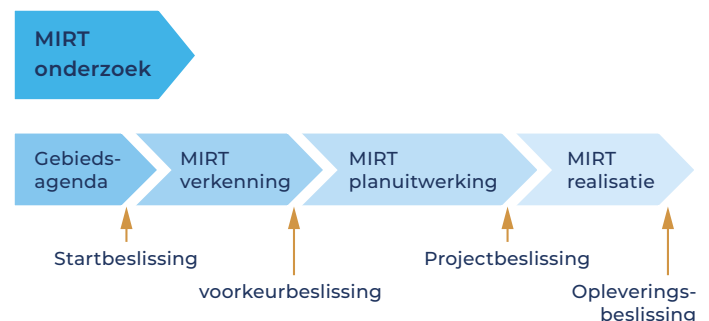
9.2 Werkwijze per type opdrachtgeverschap

Het opdrachtgeverschap heeft betrekking op drie processen – ook wel sturingsrelaties. Dit zijn de sturingsrelaties prestatiesturing, projectsturing en capaciteitssturing. Omdat het opdrachtgeverschap binnen de afdeling PR met name betrekking heeft op prestatie- en projectsturing¹³ ligt de nadruk op deze sturingsrelaties. We beschrijven de algemene werkwijze bij de sturingsrelaties en verrijken deze met een aantal voorbeelden uit de bestudeerde cases.

9.2.1 Aanlegprojecten (projectsturing)

Onder projectsturing vallen aanlegprojecten (MIRT-projecten en –programma's) en vervanging- en renovatieprojecten.

Aanlegprojecten worden volgens de MIRT Spelregels (2016) uitgevoerd. Deze procedure is wettelijk vastgelegd. De projectteams, opdrachtnemer en opdrachtgever volgen deze procedure, inclusief de vooraf vastgelegde fasen en beslismomenten. Een aanlegproject kan enkele jaren duren.



Figuur 9 – MIRT-procedure

Gezien het feit dat de MIRT-fasen in context en politiek-bestuurlijke gevoeligheid in hoge mate van elkaar verschillen, worden de taken en verantwoordelijkheden niet altijd precies hetzelfde ingevuld. Ook verschilt de relatie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer per MIRT-fase.

¹³ De sturingsmogelijkheden op capaciteit zijn beperkt (Strategisch capaciteitsmanagement (SCM) en Beleidsondersteuning en -advies (BOA)). Daarbij is capaciteitssturing grotendeels ondersteunend aan de projectsturing.

Tijdens het MIRT Onderzoek en de MIRT Verkenning vervult een medewerker vanuit de afdeling PR de rol van opdrachtgever richting een aangewezen medewerker van de Projectenpool van het Ministerie van IenW. De Projectenpool is een organisatie binnen het Ministerie van IenW die beleidsprojecten uitvoert. Vanuit de projectenpool wordt een ambtelijk opdrachtnemer aangewezen voor de onderzoeks- of verkenningsfase. Hierdoor ontstaat er binnen het Ministerie van IenW een opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie. De opdrachtgever kan Rijkswaterstaat via Beleidsondersteuning en -advies (BOA) vragen om capaciteit en expertise in te brengen in het projectteam tijdens het MIRT Onderzoek en de MIRT Verkenning. Op deze manier speelt Rijkswaterstaat een rol in het project, maar bestaat er geen formele opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie.

De rol van Rijkswaterstaat neemt, naarmate het project vordert, toe. Vanaf de MIRT Planuitwerking is Rijkswaterstaat de opdrachtnemer (en niet langer een medewerker van de Projectenpool). Tijdens de MIRT Realisatiefase wordt het project daadwerkelijk uitgevoerd en is Rijkswaterstaat zelf ook opdrachtgever richting marktpartijen. Naarmate het primaat richting Rijkswaterstaat verschuift, wordt de rol van de opdrachtgever van de afdeling PR kleiner.

De rol van de opdrachtgever in verschillende fasen van een MIRT-project wordt hiernavolgend verduidelijkt aan de hand van twee casussen.

Case 1 Aanleg (MIRT Verkenning)

Een MIRT Verkenning heeft tot doel om – op basis van een grondige probleemanalyse – te komen tot een slimme, duurzame en klimaatbestendige oplossing. Het doel van de MIRT Verkenning in de casus is het oplossen van huidige en toekomstige bereikbaarheidsopgaven op een Rijksweg, waardoor de bereikbaarheid van het gebied per saldo verbetert.

De rol van de opdrachtgever is in deze casus grotendeels gericht op het proces en politiek-bestuurlijke aspect van het project. De opdrachtgever voelt zich verantwoordelijk voor het boven tafel krijgen van de relevante beslisis-informatie op basis waarvan de minister besluiten maakt. De opdrachtgever besteedt zo'n vijftien uur per week aan zijn rol als opdrachtgever.

De relatie tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer verloopt goed, de samenwerking is op basis van onderling vertrouwen. De opdrachtnemer stemt inhoudelijk veel af met de opdrachtgever, waardoor er bijna op dagelijkse basis contact is.

De opdrachtgever legt de verantwoordelijkheid voor het doorlopen van de juiste stappen binnen de MIRT Verkenning bij de opdrachtnemer. De opdrachtnemer maakt hierbij gebruik van de Handreiking MIRT Verkenning en het Leerplatform MIRT. Uit de gesprekken blijkt echter dat het veelal niet duidelijk is waar bepaalde informatie te vinden is of wie mandaat heeft om besluiten te nemen. In de praktijk weten opdrachtnemers uiteindelijk de juiste mensen te vinden, maar het kost tijd om erachter te komen 'hoe de hazen lopen'.

Tot slot valt het op dat opdrachtnemers naast de primaire taken verantwoordelijk zijn voor een heel aantal bijkomende zaken. Denk hierbij aan het voldoen aan de toegankelijkheidsverklaring voor het plaatsen van informatie op de website en het voldoen aan de AVG. Deze werkzaamheden zijn tijdrovend maar dragen niet direct bij aan het projectresultaat.

Case 2 Aanleg (MIRT Planuitwerking)

In de MIRT Planuitwerking wordt de voorkeursoplossing verder uitgewerkt tot concreet uitvoerbare en financieel haalbare acties en maatregelen. Deze casus betreft de verbreding van een Rijksweg. Ook is de vervanging van een aantal bruggen onderdeel van het project.

De opdrachtgever focust zich in deze casus op de beheersing van het proces. Dit betekent dat hij op de hoogte wil zijn van de planning, budget, scope en (politieke) risico's van het project. Hierbij vertrouwt de opdrachtgever op de informatie die hij van de opdrachtnemer ontvangt. Volgens de opdrachtgever is er geen tijd om alle stukken grondig door te lezen en te beoordelen, waardoor vooral het stellen van de juiste vragen van groot belang is. De relatie tussen opdrachtgever en -nemer op basis van onderling vertrouwen komt voort uit de continuïteit van de bezetting. Beiden zitten al jarenlang op het project, waardoor ook veel informeel contact plaatsvindt.

De opdrachtnemer ervaart in dit project dan ook veel ruimte en vrijheid. Een voorbeeld hiervan is dat er geen vaste structuur voor de governance-inrichting bestaat. Zo is er onlangs een stuurgroep ingericht, terwijl overleg voorheen ad hoc plaatsvond.

Wat betreft de kaders, uitgangspunten en instrumenten wordt aangegeven dat deze voornamelijk technisch inhoudelijk van aard zijn. Terwijl de kunst van het opdrachtgeverschap in het organiseren van het proces zit, waardoor voornamelijk ervaring een grote rol speelt bij professioneel opdrachtgeverschap. Bij het inwerken van nieuwe medewerkers bestaat er op dit moment dan ook een buddy-systeem op de afdeling PR. Hierbij worden nieuwe medewerkers gekoppeld aan ervaren opdrachtgevers voor onderlinge kennisuitwisseling.

Ondanks de verschillende invulling van het opdrachtgeverschap bij de verschillende MIRT-fasen zijn er een aantal overkoepelende taken en verantwoordelijkheden voor de opdrachtgever te herkennen, welke in alle MIRT-fasen van toepassing zijn.¹⁴ Het gaat om de volgende taken en verantwoordelijkheden.¹⁵

- Bewaken van de voortgang van het project. Uitgangspunt hierbij zijn de aan het begin gemaakte afspraken tussen opdrachtgever en -nemer. De voortgang wordt bewaakt middels een periodiek overleg met de opdrachtnemer.
- Voorbereiden van politieke besluitvorming en verantwoording, waaronder de verschillende beslissingen in het MIRT-proces.
- Verantwoordelijk voor de projectbeheersing, de kwaliteit en het risicomanagement, de afstemming over de scope en de financiering. Belangrijk onderdeel is het identificeren van risico's voor de voortgang van het project en het escaleren hiervan. Dit onder andere door middel van het bespreken van de uitkomsten van de gate-reviews met de opdrachtnemer, waarbij de focus op risico's en risicobeheersmaatregelen ligt. Op basis hiervan worden vervolgspraken omgang met de risico's gemaakt.
- Anticiperen op beleidsontwikkelingen. Indien anticiperen niet mogelijk is, dient de opdrachtgever richting Rijkswaterstaat aan te geven op welke wijze met de betreffende verandering om dient worden te gaan.

9.2.2 Vervanging en Renovatie (projectsturing)

Onder projectsturing valt ook het Programma Vervanging en Renovatie¹⁶. Dit programma beoogt samen met het reguliere onderhoud voor een blijvende hoge kwaliteit van de infrastructuur te zorgen door bruggen, tunnels, wegconstructies op een bepaald moment te renoveren of vervangen. Vanwege de impact van VenR-projecten is besloten dat de besluitvorming, net als bij aanlegprojecten, onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenW valt. Dit heeft ook invloed op de financiën: VenR-projecten worden sindsdien betaald vanuit geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie (GVKA) in plaats van baten-lastenstelsel (BLS)¹⁷.

In de Service Level Agreement (SLA) 2013-2016 is met Rijkswaterstaat afgesproken dat de beleids-DG's optreden als opdrachtgever voor VenR-projecten die door Rijkswaterstaat worden uitgevoerd. In 2013 zijn er procesmatige spelregels opgesteld die worden gebruikt bij de besluitvorming over het totale programma VenR. Voor VenR projecten wordt op dit moment gebruik gemaakt van tranches.

Tranches

Een tranche is een bundeling van projecten. De regionale diensten van Rijkswaterstaat dienen voorstellen in bij de coördinerend HID (Hoofdingenieur-Directeur) van Rijkswaterstaat. Met ondersteuning van het landelijke team van het programma VenR, toetst de coördinerend HID de voorstellen van de regio's. De coördinerend HID bundelt de gekozen opgaven tot een tranche.

Tranche 1 tot en met 3 zijn deels uitgevoerd, worden nog uitgevoerd of zijn in voorbereiding. Tranche 4 komt eraan en omvat circa veertig nieuwe projecten. Deze tranche is net zo groot als de vorige drie tranches samen.

Bij projecten in tranche 1 en 2 wordt het taakstellend budget voor het realiseren van het project direct bij opdrachtverlening (beslismoment 1) vastgelegd. Vanaf tranche 3 (sinds 2015) is de 'planfase' formeel doorgevoerd. Dat betekent dat bij tranche 3 en 4 bij de opdracht voor de planfase slechts een inschatting wordt gegeven van de realisatiekosten. Het taakstellend budget wordt pas definitief vastgelegd bij beslismoment 2, de start van de realisatiefase.

¹⁶ Voorheen werd dit Groot Onderhoud genoemd. Sinds 2012 valt dit onder het programma Vervanging en Renovatie (VenR)

¹⁷ De geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie (GVKA) biedt inzicht in de stand van de gerealiseerde verplichtingen, de gerealiseerde kasuitgaven, de gerealiseerde kasontvangsten, de openstaande verplichtingen (i.c. de niet-vrije kasruimte) en de vrije verplichtingenruimte. Een baten-lastenstelsel (BLS) registreert en verantwoordt primair kosten en opbrengsten.

¹⁴ Ministerie IenW: Basispresentatie afdeling PR
¹⁵ Samenwerking Beleids-DG's en Rijkswaterstaat, 2012

Dit resulteert in het volgende proces, zoals vastgelegd in het processchema VenR 2019:

- Onderzoeksprogramma en prognose rapport (door Rijkswaterstaat).
- Analyse en regio-advies (door Rijkswaterstaat).
- Programmering Meerjarenreeks in de begroting (door Rijkswaterstaat en het Ministerie van IenW), per tranche.
- Beslismoment 1: intakebesluit over het vervolg (door het Ministerie van IenW).
- Scopebepaling VenR en planuitwerking (door Rijkswaterstaat).
- Beslismoment 2: opdrachtverlening voor realisatie van V&R maatregelen, per project (door het Ministerie van IenW).
- Realisatie (door Rijkswaterstaat).

De rol van de opdrachtgever is bij VenR-projecten als volgt.
De opdrachtgever:

- geeft opdracht voor het onderzoeksprogramma, op basis van het offerteverzoek van Rijkswaterstaat
- geeft opdracht voor opstellen van prognoserapport (circa één maal per twee jaar)
- zorgt ervoor dat de besluitvorming over het programma VenR in de begrotingsprogrammering (dekking, kas en planning) wordt opgenomen. Het programma VenR bevat een aantal tranches met een aantal projecten wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang aan de hand van rapportages van Rijkswaterstaat en stuurt bij waar nodig.
- verleent decharge op het moment dat het project is afgerond, Rijkswaterstaat geeft aan wanneer het project is afgerond.

Hiernavolgend illustreren we door middel van twee casussen hoe het opdrachtgeverschap in VenR-projecten in de praktijk functioneert.

Case 3 VenR

Dit project betreft de vervanging van de besturingsinstallatie van een brug. De besturingsinstallatie is aan het einde van haar levensduur en dient vervangen te worden om aan de (veiligheids)eisen te voldoen.

Rijkswaterstaat draagt de VenR-projecten aan en maakt een prioritering van projecten op basis van technische levensduur of politieke gevoeligheid. Vervolgens geeft het Ministerie van IenW aan Rijkswaterstaat de opdracht om de planfase van een tranche projecten te starten. Het aantal projecten in een tranche is de afgelopen jaren gegroeid, omdat veel infrastructuur aan vervanging toe is.

De opdrachtgever werkt sinds een jaar bij de afdeling PR. Hij redeneert vanuit beschikbare kennisdocumenten, kaders en processchema's, zoals voorbeeldbrieven en voorbeeldovereenkomsten. Voor beslismoment 2 heeft hij afstemming met een collega gezocht om de analyse te toetsen en om informatie uit eerdere beslissingen terug te halen.

Het VenR-proces is in ontwikkeling en is minder uitgebreid uitgewerkt dan het MIRT. Zo was er tijdens tranche 3 nog geen uitgangspuntenoverleg. De projecten zijn gezien de werkbelasting kleine projecten. VenR-projecten kenmerken zich door piekmomenten richting de beslismomenten. Tussentijds is er af en toe overleg met Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat neemt het grootste deel van het werk op zich.

De opdrachtgever moest wennen aan de verschillende afdelingen binnen Rijkswaterstaat. De meeste communicatie loopt via de Bestuursstaf, die de vragen en opdracht doorzet aan de regio. De opdrachtgever schakelt direct met het project (de regio) en informeert de Bestuursstaf. Het is hem niet bekend hoe andere collega's dit doen. Er is geen algemene richtlijn voor de communicatie met de opdrachtnemer.

Case 4 VenR

In deze casus zijn er hoogteverschillen in het asfalt van een Rijksweg ontstaan. Zonder renovatie van de weg zullen er steeds meer hoogteverschillen ontstaan. Dit is onveilig en hinderlijk voor het verkeer. Dit project betreft de vervanging van de fundering van een Rijksweg in beide richtingen.

In deze casus heeft de regio het Ministerie van IenW (afdeling PR) benaderd. Vervolgens heeft de opdrachtgever een uitgangspuntenoverleg geïnitieerd. Ter voorbereiding van dit overleg heeft Rijkswaterstaat een uitgangspuntenformulier en scope formulier ingevuld. Deze formulieren hebben tot doel om de beschikbare informatie te bundelen en de scope vast te stellen. Op basis van deze informatie worden keuzes gemaakt en zijn eerdere keuzes en stappen navolgbaar.

Rijkswaterstaat wist goed wat er speelde en het Ministerie van IenW heeft een uitvoeringsbesluit genomen (beslismoment 2). Het uitvoeringsbesluit was niet ingewikkeld.

Rijkswaterstaat werkt op dit moment aan de realisatie van het project. De opdrachtgever staat op afstand en heeft weinig contact met de opdrachtnemer. De opdrachtgever verwacht dat alles goed gaat. In dit geval is 'geen bericht, goed bericht'. Het is voor de opdrachtgever niet bekend of er afspraken zijn gemaakt over communicatie in de realisatiefase.

Voor de opdrachtgever beslaat dit project een klein deel van de werkzaamheden. Het project is qua omvang niet zo groot en is redelijk eenvoudig. Andere projecten vragen op dit moment meer aandacht.

Rijkswaterstaat rapporteert drie keer per jaar aan de beleidskern van het Ministerie van IenW over deze prestaties. Daarnaast vinden er voortgangsgesprekken plaats tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Indien de prestatieafspraken een onbedoelde werking hebben of wanneer er financiële mee- of tegenvallers zijn, kan de SLA bijgesteld worden. In aanvulling op en als integraal onderdeel van de prestatieafspraken en het beschikbaar stellen van budgetten, zijn ontwikkelafspraken vastgelegd. Deze ontwikkelafspraken hebben betrekking op het aanpassen van de systematiek, het uitvoeren van de pilots en het toepassen van nieuwe technieken.

Op dit moment wordt de SLA 2022-2025 opgesteld. Het Ministerie van IenW (beleids-DG's breed) en Rijkswaterstaat trekken daarin gezamenlijk op. Het Ministerie van IenW stelt een offerteaanvraag op en Rijkswaterstaat biedt een offerte aan. Daarnaast werken Rijkswaterstaat en het Ministerie van IenW samen via de werkgroep SLA, werkgroep SLA Duurzaam, sub-werkgroep SLA offerte en de stuurgroep SLA BOA.

Service Level Agreement

Het opstellen van een SLA doorloopt de volgende procedure:

1. Opstellen offerteaanvraag door het Ministerie van IenW.
2. Offerteaanvraag naar Rijkswaterstaat.
3. Deel 1 offerte naar het Ministerie van IenW.
4. Dialoofase.
5. Deel 2 offerte naar het Ministerie van IenW.
6. Vaststellen SLA door het Ministerie van IenW.
7. Begroting indienen door het Ministerie van IenW.

9.2.4 Strategisch capaciteitsmanagement en Beleidsondersteuning en adviesafspraken (capaciteitssturing)

Onder capaciteitssturing valt Strategisch Capaciteitsmanagement (SCM) en Beleidsondersteuning en adviesafspraken (BOA).

Om een betere relatie te leggen tussen de gevraagde productie en de daarvoor benodigde capaciteit van Rijkswaterstaat is binnen het Ministerie van IenW voor Rijkswaterstaat het instrument SCM ontwikkeld. Aan de hand van een aantal rekenregels wordt voor alle werkprocessen van Rijkswaterstaat doorgerekend wat de benodigde capaciteit voor de komende vijf jaar is op basis van huidige verwachte producten en prestatieopgaven. Aan de hand van de capaciteitsbehoefte van Rijkswaterstaat worden de hiervoor benodigde budgetten op basis van SCM gefinancierd. Het SCM dient als onderbouwing bij de jaarlijkse budgetonderhandelingen tussen Rijkswaterstaat

9.2.3 Beheer en onderhoud (prestatiesturing)

Onder prestatiesturing valt het beheer en onderhoud van rijkswegen. Het gaat hierbij onder andere over (kleine reparaties aan) asfaltverhardingen, onderhoud van kunstwerken, gladheidbestrijding en verkeersvoorziening.

Na oplevering van een project gaat het project in principe over naar beheer van Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat wordt productverantwoordelijke en zorgt voor het beheer en de instandhouding van de netwerken. De opdrachtgever geeft op basis van een SLA het gewenste serviceniveau aan in relatie tot de hiervoor benodigde en beschikbare middelen. Het gaat hierbij over de beschikbaarheid, betrouwbaarheid, duurzaamheid en veiligheid die de netwerken moeten leveren. De SLA wordt tussen het Ministerie van IenW (beleids-DG's breed) en Rijkswaterstaat opgesteld.

en het Ministerie van IenW. De opdrachtgever is bij SCM verantwoordelijk voor het formuleren van de productieopgave voor de opdrachtnemer. De opdrachtnemer bepaalt de capaciteitsbehoefte.

BOA wordt gebruikt voor situaties waar de opdrachtgever van het Ministerie van IenW een beroep doet op de binnen Rijkswaterstaat aanwezige kennis en expertise. Uitgangspunt hierbij is dat de instandhouding van kennis en expertise een gedeeld belang is voor heel het Ministerie van IenW. Dit gedeeld belang wordt uitgedrukt in een meerjarige capaciteitsgarantie van Rijkswaterstaat en daarmee een meerjarige budgetgarantie voor deze capaciteit. Voor deze rol van Rijkswaterstaat bestaat dan ook geen kostenverrekening, omdat de inzet vooraf wordt geregeld via het jaarlijks vast te stellen BOA-protocol. De opdrachtgever kan Rijkswaterstaat via BOA vragen om capaciteit en expertise in te brengen in het projectteam tijdens het MIRT-onderzoek en de MIRT-verkenning. Er is op dit moment geen sprake van een rechtstreekse opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie tussen het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat. De medewerker van Rijkswaterstaat valt onder de projectleider.

9.3 Kaders en instrumenten

Vanwege de complexiteit van de sturingsrelaties en de wens om binnen deze sturingsrelaties uniform te werken als medewerkers van PR, werkt de afdeling PR met kaders, uitgangspunten, procedures en instrumenten voor elk van de sturingsrelaties. Deze zijn grofweg in te delen in documenten ten aanzien van het proces, samenwerking, inhoud, wetgeving of financiën.

Voor verschillende sturingsrelaties hebben we een overzicht gemaakt of er kaders ten aanzien van deze thema's beschikbaar zijn.

Sturingsrelatie	Kader met betrekking tot...				
	Proces	Samenwerking	Inhoud	Wetgeving	Financiën
Aanlegprojecten (projectsturing)	X	X	X	X	X
Vervanging en Renovatie (projectsturing)	X	X	X	X	
Beheer en Onderhoud (prestatie-sturing)			X		
Strategisch capaciteitsmanagement en Beleidsondersteuning en adviesafspraken (capaciteits-sturing)	X				X

Tabel – Overzicht beschikbare kaders en instrumenten per sturingsrelatie

9.3.1 Aanlegprojecten (projectsturing)

We zien dat er veel kaders binnen het MIRT-proces beschikbaar zijn, het MIRT-instrumentarium is in detail uitgewerkt. Bij sommige kaders, zoals de MIRT Spelregels, leiden nieuwe ontwikkelingen tot actualisatie van de kaders. Een aantal kaders, zoals de Handreiking MIRT Verkenning, is echter al geruime tijd niet geactualiseerd. Ten aanzien van de financiën is sinds begin 2021 het financieel spelregelboek beschikbaar. Dit beschrijft de te door lopen financiële stappen tijdens een MIRT-project.

9.3.2 Vervanging en Renovatie (projectsturing)

We constateren dat het VenR-proces op dit moment nog sterk in ontwikkeling is. Desondanks zijn er verschillende kaders beschikbaar, zoals Spelregels VenR en een Beleidskader duurzaamheid VenR, welke ook worden doorontwikkeld. Het VenR-proces wordt verder uitgewerkt en er zijn formats beschikbaar ter voorbereiding van de beslismomenten. Ten aanzien van de financiën stelt het cluster VenR zijn eigen spelregels op. Deze financiële spelregels zijn medio 2021 in ontwikkeling, maar zullen op het moment dat deze definitief zijn, opgenomen worden in het financieel spelregelboek.

9.3.3 Beheer en onderhoud (prestatiesturing)

Voor het beheer en onderhoud van Rijkswegen wordt momenteel een nieuwe SLA opgesteld, omdat de huidige SLA het niet mogelijk maakte om op prestaties te sturen. Daarnaast waren rollen en verantwoordelijkheden in de huidige SLA niet altijd helder beschreven. Ter voorbereiding van de nieuwe SLA 2022-2025 is een doelenboom opgesteld om de prestatie-indicatoren te definiëren.

9.3.4 Strategisch capaciteitsmanagement (SCM) en Beleidsondersteuning en adviesafspraken (BOA) (capaciteitssturing)

Er is maar een beperkt aantal kaders en instrumenten beschikbaar voor capaciteitssturing. Voor SCM zijn rekenregels beschikbaar voor de berekening van de capaciteitsbehoefte. Voor BOA bestaat een protocol met samenwerkingsafspraken tussen DGWB en DG Rijkswaterstaat ten behoeve van de BOA.



HOOFDSTUK 10

Bouwsteen 2: opdrachtgeverschap in de praktijk

Aan de hand van een enquête en een aantal verdiepende gesprekken hebben we de medewerkers van de afdeling PR gevraagd naar hun ervaringen met het opdrachtgeverschap. Binnen de afdeling PR werken circa 30 medewerkers. 28 medewerkers hebben de enquête ingevuld. In deze paragraaf geven we de resultaten weer. We beschrijven de ervaring betreffende de rolinvulling, kaders en instrumenten, de samenwerking binnen de afdeling PR en de samenwerking met de opdrachtnemer en de ondersteuning in het opdrachtgeverschap.

10.1 Rolinvulling als opdrachtgever

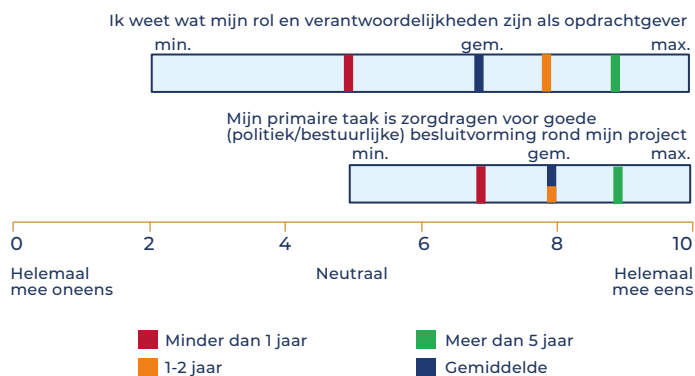
Taakuitoefening

Met taakuitoefening gaat het om de taken, rollen en verantwoordelijkheden die de medewerkers (als opdrachtgever) uitvoeren. Wij hebben de medewerkers gevraagd hoe zij het opdrachtgeverschap invullen.

Gemiddeld gezien weten de medewerkers goed wat hun rol is en verantwoordelijkheden zijn als opdrachtgever. Er is wel sprake van een grote spreiding: sommige medewerkers geven aan weinig zicht te hebben op wat hun rol is, anderen geven aan dit volledig te weten. Met name nieuwe medewerkers, met minder dan 1 jaar werkervaring, geven aan niet duidelijk te weten wat de taken en verantwoordelijkheden als opdrachtgever zijn.

Medewerkers geven tijdens de gesprekken aan dat ze met name op politiek-bestuurlijke aspecten van een project sturen. Ook in de enquête scoort het sturen op politiek/ bestuurlijke besluitvorming hoog (score 8). Zij zien het als de belangrijkste taak van de opdrachtgever om te zorgdragen voor goede (politiek/bestuurlijke) besluitvorming rond het project. Medewerkers zien de besluitvormingsmomenten (mijlpalen) als belangrijke toetsmomenten. Op deze momenten is de betrokkenheid en tijdsinvestering van de opdrachtgever het grootst. Zij benoemen hun politiek-bestuurlijke sensitiviteit als meerwaarde in een project.

Het volgende figuur geeft de antwoorden weer op de vragen over de rolinvulling als opdrachtgevers door medewerkers die vrij recent gestart zijn (tussen de 0 en 2 jaar ervaring) en de meer ervaren medewerkers (meer dan 5 jaar). De antwoorden van medewerkers met 2-5 jaar ervaring zijn vanwege de overzichtelijkheid in de volgende figuur weggelaten.



Figuur 10 – Antwoorden op de vragen over taakinvinging

Sturen op scope, tijd, geld en risico's

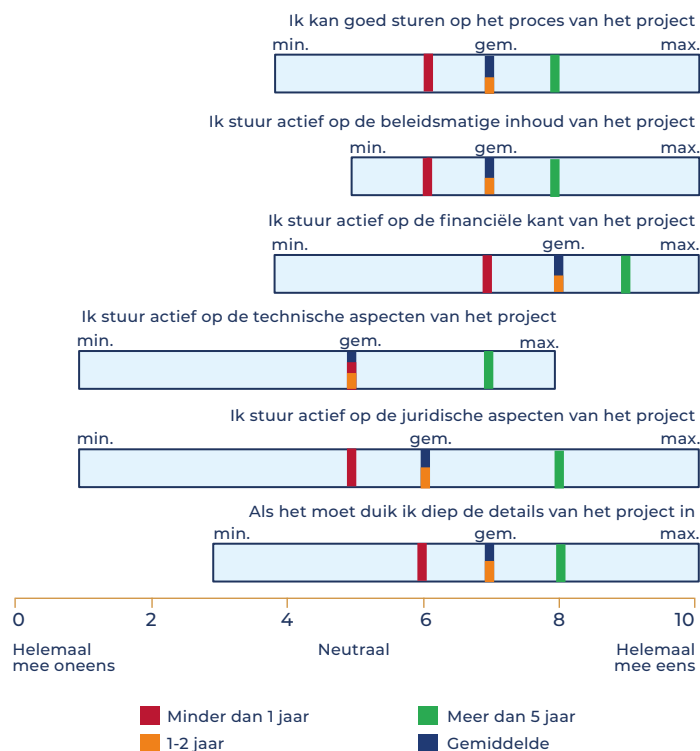
De afdeling PR dient als opdrachtgever te kunnen sturen op scope, tijd, geld en risico's binnen een project. Opdrachtgevers zijn gevraagd in welke mate zij op de verschillende aspecten sturen.

Medewerkers sturen als minste op de technische aspecten van het project (score 5). Dit blijkt ook uit de gesprekken, waar medewerkers aangeven aan dat de technische en inhoudelijke deskundigheid van de projecten bij Rijkswaterstaat ligt. Medewerkers hebben onvoldoende kennis en informatie om op de technische details van een project te sturen. Daarnaast is het soms zoeken naar het juiste (technische) detailniveau. Vanuit interesse en betrokkenheid vragen sommige opdrachtgevers meer informatie op, dan wat als opdrachtgever strikt noodzakelijk is om te kunnen sturen op scope, tijd, geld en risico's. Wat noodzakelijke informatie is, verschilt per opdrachtgever en project. Een andere medewerker geeft aan dat binnen de technische afwegingen soms ook beleidsmatige afwegingen zitten. Medewerkers geven aan dat zij bereid zijn om (diep) in de details van een project te duiken. Ook geven de meesten aan dat zij een overzicht kunnen opstellen van de risico's en consequenties van deze risico's op het project.¹⁸

Rijkswaterstaat kan de nieuwsgierigheid en het doorvragen van de opdrachtgever ervaren als een gebrek aan vertrouwen. Daarnaast geeft een aantal medewerkers van Rijkswaterstaat aan dat sommige opdrachtgevers onvoldoende inhoudelijke en financiële kennis hebben om het project goed aan te kunnen sturen.

Ook valt uit de tabel te lezen dat medewerkers actief op de financiële kant van het project sturen (score 8). In de gesprekken komt echter naar voren dat het niet eenvoudig is om te sturen op financiën. Meerdere medewerkers geven aan dat zij het gevoel hebben dat zij financiële tegenvallers slechts kunnen accorderen. Indien er een financiële tegenvaller aan het licht komt, dan is er vaak sprake van een voldongen feit. Het geld is reeds gebudgetteerd of al uitgegeven. De medewerker ervaart geen andere oplossing dan meer financiële middelen beschikbaar te stellen. Medewerkers zien andere handelingsperspectieven, zoals een audit laten uitvoeren of het project laten escaleren, slechts beperkt als mogelijkheid.

¹⁸ Bij deze toelichting baseren we ons op een gemiddelde. Bij sommige antwoorden lopen de antwoorden sterk uiteen (in dat geval is een grote spreiding zichtbaar). Op basis van de uitkomsten van de enquête is het niet mogelijk om de motivatie of toelichting van de antwoorden te onderzoeken.



Figuur 11 - Antwoorden op de vragen over het sturen op aspecten van het project.

Tot slot valt op dat, als het gaat over de aansturing van een project, nieuwe medewerkers (met minder dan 1 jaar werkervaring) zichzelf een lager cijfer dan medewerkers met meer ervaring geven. Medewerkers met 1-2 jaar ervaring geven zichzelf gemiddeld een hoger cijfer dan medewerkers met minder dan 1 jaar werkervaring. Dit betekent dat medewerkers zich binnen één tot twee jaar goed ontwikkelen en de gewenste ervaring opdoen. Medewerkers in deze categorieën geven aan neutraal te sturen op de technische en juridische aspecten van het project. Dit signaal komt ook in de gesprekken terug. Voor nieuwe medewerkers is het vaak zoeken hoe zij moeten sturen en op welke aspecten zij moeten sturen van een project. In deze zoektocht worden nieuwe medewerkers ondersteund door meer ervaren medewerkers. Meer ervaren medewerkers geven aan dat zij, gezien hun ervaring uit verschillende projecten, beter kunnen inschatten wanneer ze voldoende informatie hebben, goed in control zijn of wanneer ze moeten doorvragen.

10.2 Kaders en instrumenten in het opdrachtgeverschap

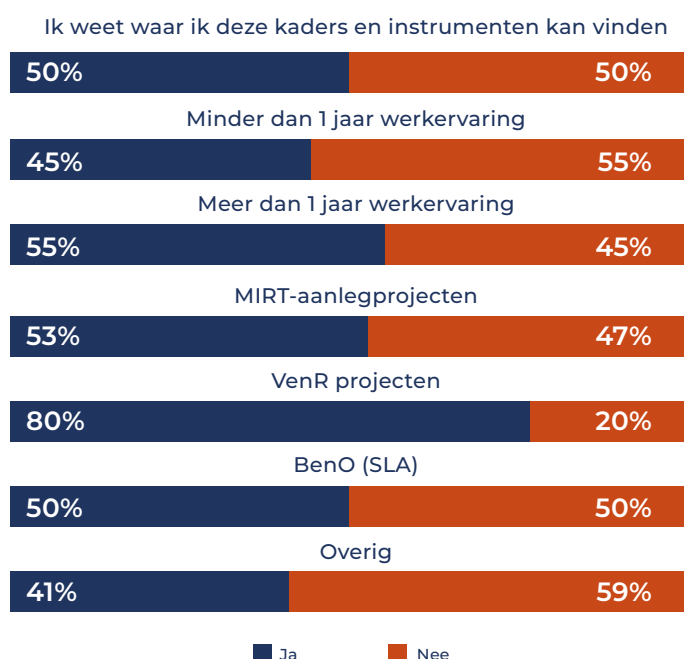
De afdeling PR stelt verschillende kaders en instrumenten beschikbaar om het opdrachtgeverschap binnen een voorgestelde structuur en proces vorm te geven. In de enquête en in de gesprekken is gevraagd naar de bekendheid, beschikbaarheid en toepasbaarheid van kaders en instrumenten.

Het merendeel van de medewerkers geeft aan dat zij bekend zijn met procesmatige kaders, zoals MIRT Spelregels. Medewerkers zijn minder bekend met kaders voor rollen en verantwoordelijkheden en kaders voor mijlpalen en beslismomenten. Een aantal medewerkers vult een aantal beleidskaders aan (voor klimaatakkoord afspraken, omgevingswet, TAM, NMCA, minder hinder en stikstof) en geeft aan dat er VenR-gerelateerde kaders beschikbaar zijn.

Ongeveer de helft van de medewerkers geeft aan dat zij kaders en instrumenten in hun dagelijkse werkzaamheden missen. Er valt geen duidelijke relatie te leggen tussen het missen van kaders en het aantal jaren werkervaring van de medewerkers. Deze medewerkers missen met name kaders om inhoudelijk te kunnen sturen (op tijd, scope, geld en risico's), om te kunnen sturen op beleidsdoelen van het Ministerie van IenW in de projecten en om rollen en verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer te definiëren. Twee medewerkers geven aan meer geholpen te zijn met praktische (werk)instructies.

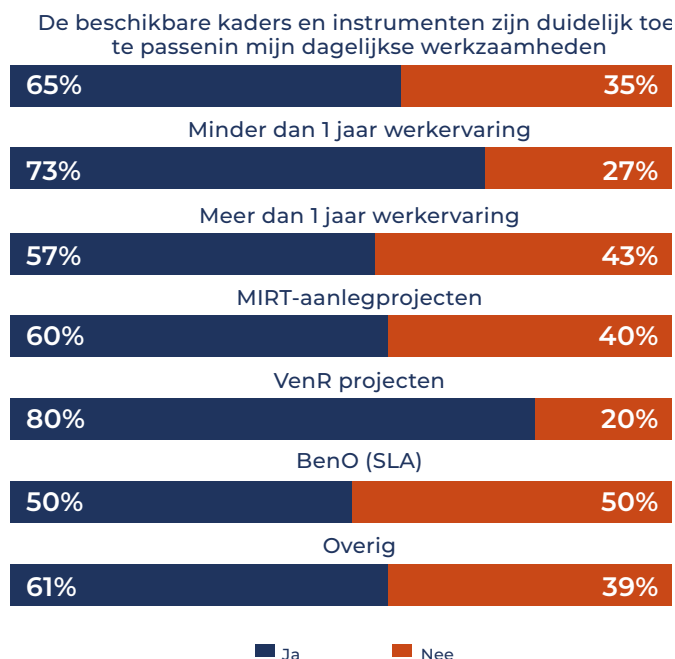
Dit beeld wordt in de gesprekken bevestigd. Medewerkers missen kaders en instrumenten om de taken, rollen en verantwoordelijkheden als opdrachtgever (ten opzichte van de opdrachtnemer) te definiëren. Zo bestaan er geen kaders waarin beschreven wordt hoe de samenwerking met de opdrachtnemer in te richten, zoals overlegstructuren en governance. Daarnaast worden overleggen of andere sturingsmechanismen op dit moment vaak op basis van behoefte ad hoc ingericht. Daarbij bestaat er voor de opdrachtgever geen duidelijke richtlijnen welke, en op welk detailniveau, informatie moet worden ingewonnen bij de opdrachtnemer.

Ongeveer de helft van de medewerkers geeft aan te weten waar zij deze kaders en instrumenten kunnen vinden. Met name medewerkers die op VenR-projecten opdrachtgever zijn, geven aan te weten waar deze kaders en instrumenten zijn te vinden. Voor de medewerkers die aan beleidsoverkoepelende taken of aan de begrotingsvoorbereiding en verantwoording (P&C) werken, zijn deze kaders en instrumenten minder goed te vinden. De meeste medewerkers vinden deze kaders en instrumenten via het inwerkdoosje op HPRM of door het aan een collega te vragen. Een medewerker vult aan deze kaders via de website van de tweedekamer.nl of wetten.nl te kunnen vinden.



Figuur 12 – Antwoorden op de vragen over kaders en instrumenten

Een meerderheid van de medewerkers geeft aan dat de beschikbare kaders en instrumenten duidelijk en toepasbaar zijn in de dagelijkse werkzaamheden. Met name nieuwe medewerkers met minder dan 1 jaar werkervaring en medewerkers binnen het cluster VenR vinden de kaders duidelijk en toepasbaar in de dagelijkse werkzaamheden. Aan de andere kant is de doorvertaling van deze kaders naar individuele projecten lastig, omdat hier veel maatwerk bij komt kijken. In de gesprekken benoemen medewerkers het dilemma tussen (uniforme) kaders en handreikingen en de (specifieke) aanpak en dagelijkse werkzaamheden in het project. De personen geven aan dat kaders wenselijk zijn, maar dat ruimte nodig is voor persoonlijke of projectmatige invulling en maatwerk.



Figuur 13 – Antwoorden op de vragen over de toepasbaarheid van kaders en instrumenten

Medewerkers die aangeven dat de kaders en instrumenten niet duidelijk en toepasbaar zijn, benoemen dat met name kaders voor rollen en verantwoordelijkheden en beleidskaders minder duidelijk en toepasbaar zijn. Daarnaast geeft een aantal medewerkers aan dat procesmatige kaders, wet- en regelgeving, kaders voor mijlpalen en beslismomenten en financiële kaders niet duidelijk zijn toe te passen. De reden die zij geven is dat kaders niet uniform toepasbaar zijn, te ver af staan van de dagelijkse werkzaamheden, beleidskaders nog veel aan verandering onderhevig zijn en dat het niet altijd duidelijk is wat een kader voor een project betekent.

10.3 Samenwerking en afstemming binnen de afdeling PR

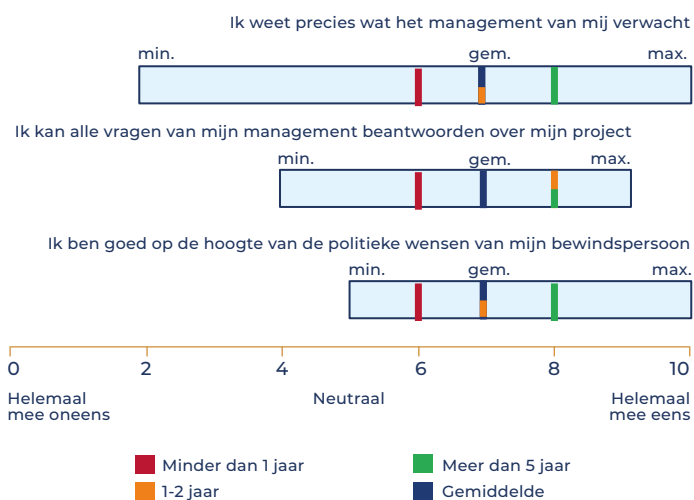
Uit de enquête en gesprekken destilleren we een aantal rode draden inzake de samenwerking en organisatie. In deze paragraaf gaan we in op de samenwerking binnen de afdeling PR.

In de gesprekken benoemen de medewerkers dat de samenwerking binnen de afdeling PR goed verloopt. Collega's zijn behulpzaam en weten elkaar goed te vinden. De samenwerking is echter niet structureel geborgd binnen de afdeling. Men gaat zelf actief opzoek naar de samenwerking en ondersteuning. Met name voor nieuwe medewerkers is het niet altijd duidelijk waar ze met hun vragen terecht kunnen. Vanwege het vele thuiswerken als gevolg van de coronacrisis missen zij de aansluiting met (nieuwe) collega's.

Medewerkers geven aan dat zij goed weten wat het management van hen (als opdrachtgever) verwacht. Zij geven gemiddeld een score van 7. De spreiding op het eerste punt (ik weet wat het management van mij verwacht) is met een variatie van 2 tot en met 10 erg groot. In de gesprekken geven medewerkers aan dat zij veel vrij worden gelaten. Bij belangrijke mijlpalen of tussentijds als de medewerker hier expliciet om vraagt, wordt er bijgestuurd. Meer ervaren medewerkers ervaren dit als vrijheid en vertrouwen, terwijl medewerkers met minder werkervaring het gevoel kunnen hebben erg weinig sturing te krijgen.

Het contact met het management verloopt goed. De managers werken geruime tijd binnen de afdeling PR en hebben veel ervaring als opdrachtgever. Medewerkers kunnen de vragen van het management goed beantwoorden en zijn goed op de hoogte van de politieke wensen van hun bewindspersoon. Medewerkers met minder dan 1 jaar werkervaring scoren gemiddeld gezien iets lager. Een aantal medewerkers benoemt dat de managers erg druk zijn en meerdere taken vervullen. Het management is ambtelijk opdrachtgever, heeft een organisatorische/HR-functie en draagt de verantwoordelijkheid om beleidsontwikkelingen binnen het opdrachtgeverschap te beleggen.

De clustercoördinatoren ontlasten de managers in een deel van het werk. Dit verloopt goed. De insteek en overlegstructuren verschillen per cluster. Bij het cluster Vervanging en Renovatie is het delen van knelpunten structureel onderdeel van de clusteroverleggen. Dit is mede mogelijk doordat het cluster VenR een relatief kleine groep van medewerkers betreft. Bij het cluster Aanleg nemen alleen de regiocoördinatoren deel aan het clusteroverleg. Ervaringen en uitdagingen van aanlegprojecten worden in de regio-overleggen gedeeld. Een aantal medewerkers geeft aan dat dit erg globaal en op hoofdlijnen is. Beleidsontwikkelingen en de impact van beleid op de projecten worden weinig onderling gedeeld.

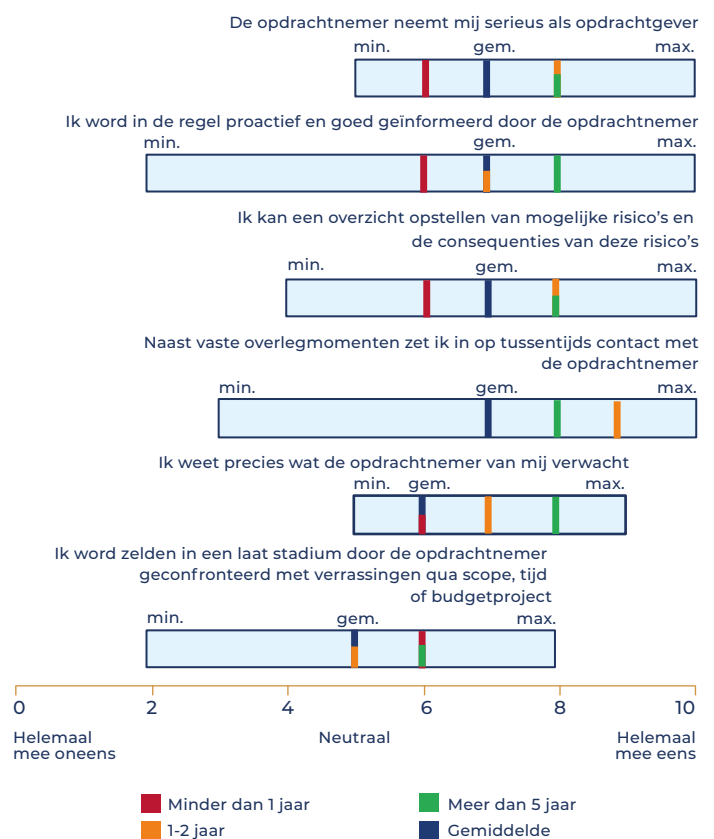


10.4 Samenwerking, contact en afstemming met opdrachtnemer

Als opdrachtgever werkt de afdeling PR veel en in nauwe samenwerking met de projectenpool (van het Ministerie van IenW) en met Rijkswaterstaat. In de enquête en in de gesprekken hebben wij medewerkers gevraagd hoe deze samenwerking en afstemming verloopt.

Medewerkers geven aan dat de opdrachtnemer hen serieus neemt als opdrachtgever. De relatief kleine spreiding (tussen 5 en 10) geeft aan dat medewerkers zich allen in enige mate serieus genomen voelen door de opdrachtnemer. Medewerkers worden als opdrachtnemer in de regel proactief en goed geïnformeerd. Hier is een enkele uitschieter naar beneden (score 2). De medewerker heeft regelmatig tussentijds contact met de opdrachtnemer, de spreiding is iets groter. Dit betekent dat het tussentijds contact tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in grote mate verschilt. Gemiddeld wordt de score 7 toegewezen.

Medewerkers geven aan dat zij niet altijd weten wat de opdrachtnemer van hen verwacht. Dit wordt gemiddeld met een 6 beoordeeld. Ook geven medewerkers aan dat zij wel eens worden geconfronteerd met verrassingen. Gemiddeld geven opdrachtgevers dit een score van 5.



Figuur 14 - Antwoorden op de vragen over het management en bewindspersoon

Figuur 15 - Antwoorden op vragen over contact met de opdrachtnemer

Deze beelden worden in de gesprekken bevestigd. De samenwerking en afstemming met de projectenpool verloopt vaak zonder problemen. De relatie is collegiaal en men weet elkaar goed te vinden. Dit komt omdat de projectenpool onderdeel is van de beleidsdirectie DGMO en de rol van de opdrachtgever in de onderzoeks- en verkenningfase relatief groot is.

Medewerkers ervaren met name ruis in de samenwerking en afstemming met Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat trekt in de uitvoering meer taken en werkzaamheden naar zich toe, terwijl het Ministerie van IenW (eind)verantwoordelijk blijft als opdrachtgever. Bij eenvoudige projecten leidt dit niet direct tot problemen in het contact en de uitvoering. Bij grote en complexe projecten kan dit tot problemen in het contact en de uitvoering leiden. Dit is met name zichtbaar vanaf de planuitwerkingsfase van MIRT-projecten, waarbij Rijkswaterstaat een grotere rol krijgt in het proces. Het Ministerie van IenW komt letterlijk en figuurlijk meer op afstand te staan.

Beheer en onderhoud binnen het cluster Instandhouding benoemt dezelfde moeilijkheden in de samenwerking. Veel van de verantwoordelijkheden zijn bij de opdrachtnemer belegd en er zijn weinig mogelijkheden om op de prestaties en prioritering van de werkzaamheden te sturen. De opdrachtgever wordt regelmatig door de opdrachtnemer achteraf geconfronteerd met budgetoverschrijdingen.

Ondanks deze knelpunten is de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over het algemeen positief. Medewerkers benoemen het begrip voor de onderlinge situaties. Daarnaast hebben de opdrachtgever en opdrachtnemer regelmatig formeel en informeel contact.

10.5 Ondersteuning, afstemming en ontwikkeling

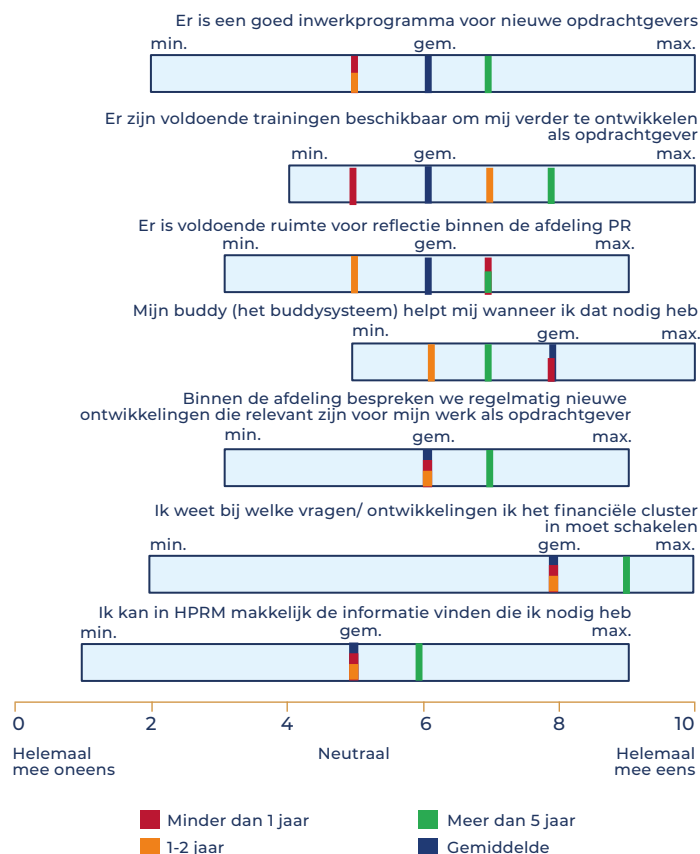
Tot slot destilleren we uit de enquête en interviews een aantal rode draden inzake de ondersteuning en ontwikkeling van de opdrachtgevers. We hebben de medewerkers gevraagd in hoeverre de opleiding en ondersteuning (op dit moment) bijdraagt aan de ontwikkeling als opdrachtgever.

Op een aantal vragen lopen de antwoorden sterk uiteen. Met name het inwerkprogramma voor nieuwe opdrachtgevers, de inzet van het financiële cluster en de vindbaarheid van informatie in HPRM worden door sommige medewerkers als onvoldoende maar ook als zeer goed beoordeeld. Uit de enquête en interviews komt echter niet naar voren waarom deze ervaringen zo sterk uiteen lopen.

Het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers wordt gemiddeld gezien voldoende beoordeeld. Er zijn echter uitschieters naar beneden en naar boven. Tijdens het inwerken zijn er trainingen beschikbaar, is er ruimte voor reflectie en het uitwisselen van kennis en deskundigheid en om nieuwe ontwikkelingen te delen. Nieuwe medewerkers beoordelen het inwerkprogramma voor nieuwe opdrachtgevers als 'neutraal'. Het inwerkprogramma betreft een enorme hoeveelheid aan documentatie en informatie. Het inwerken bestaat dan ook grotendeels uit inlezen. Er worden, op een aantal algemene trainingen na, geen specifieke inwerktrainingen aangeboden. Het inwerkprogramma wordt ook door ervaren collega's gebruikt om snel even iets op te zoeken. Het inwerkprogramma biedt namelijk een duidelijk overzicht van bijvoorbeeld het MIRT- en VenR-proces.

Het buddysysteem wordt over het algemeen goed gewaardeerd onder de medewerkers. Dit valt af te leiden uit de relatief kleine spreiding qua beoordeling (van 5 tot 10). Gemiddeld wordt het buddysysteem met een 8 gewaardeerd. Nieuwe medewerkers krijgen een ervaren collega aangewezen als buddy. Zij geven in de gesprekken aan dat het buddysysteem hen op de gewenste momenten ondersteuning biedt. De buddy zorgt ervoor dat de nieuwe collega wegwijs raakt en dient als vraagbaak. De meeste medewerkers geven aan (nog steeds) regelmatig contact te hebben met zijn of haar buddy en vinden het werken met een buddysysteem prettig.

De medewerkers geven aan goed te weten bij welke vragen zij het financiële cluster moeten inschakelen. Het cluster financiën is een welkome aanvulling en vervult een financiële kennisbehoefte die bij veel opdrachtgevers ontbreekt. Het financiële cluster is kritisch op de financiële kennis van opdrachtgevers en ervaart dat de opdrachtgever hen regelmatig (te) laat betreft. Tegelijkertijd lukt het vanwege capaciteitsgebrek niet altijd om tijdig te reageren op vragen van de opdrachtgever.



Figuur 16 - antwoord op de vragen over ondersteuning en ontwikkeling

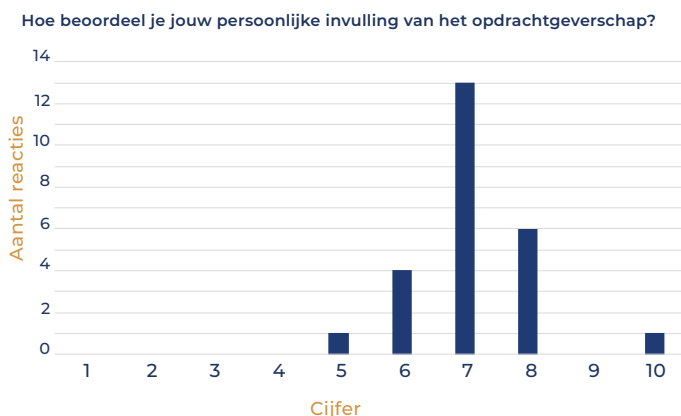
In de enquête is gevraagd waar de medewerkers behoefte aan hebben en waar zij aanvullende ondersteuning op wensen. Medewerkers geven aan dat zij behoefte hebben aan meer sturing en inzicht in de normen (hoe het zou moeten), om te voorkomen dat iedereen steeds opnieuw het wiel uit moet vinden.

De medewerkers hebben verschillende ideeën hoe dit ingevuld kan worden:

- Inhoudelijke trainingen en ruimte voor persoonlijke ontwikkeling voor het opdrachtgeverschap binnen de afdeling PR.
- Meer kaders en structuren, overzicht van taken en bevoegdheden van het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat en inzicht wanneer het financieel cluster te betrekken.
- Praktische tools binnen de afdeling PR, om risico's en financiën te kunnen beheersen.
- Meer uitwisseling van ervaringen en deskundigheid, onderling meer van elkaar leren.
- Een goed en volledig inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers.
- Een betere Content Manager-structuur

10.6 Beoordeling van het opdrachtgeverschap

In de enquête is de medewerkers gevraagd hoe zij hun eigen (persoonlijke) invulling van het opdrachtgeverschap beoordelen. De gemiddelde score en het meest gegeven antwoord is een 7. Ook in de gesprekken zijn medewerkers over het algemeen positief over de rol die zij als opdrachtgever vervullen, al zijn de ervaringen wisselend. Sommige medewerkers halen veel plezier uit zijn/haar rol als opdrachtgever, terwijl anderen kritischer zijn op de toegevoegde waarde en de sturingsmogelijkheden die zij als opdrachtgever hebben.



Figuur 17 - Antwoord op de vraag over persoonlijke invulling van het opdrachtgeverschap

Vervolgens is hen gevraagd wat de medewerkers nodig hebben om één punt hoger uit te komen. De antwoorden zijn als volgt samengevat:

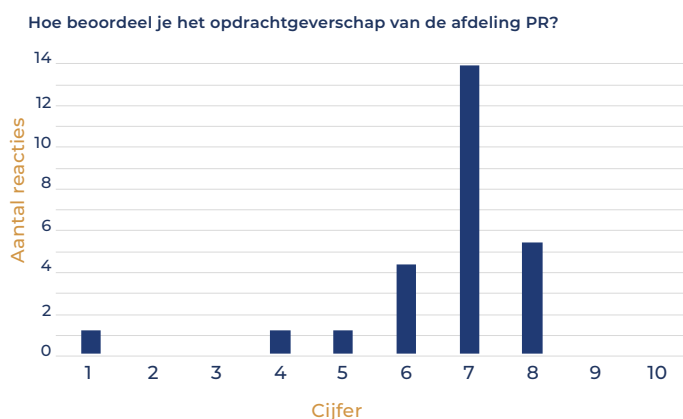
Medewerkers wensen meer inzicht in de sturing, afspraken en rollen tussen het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat

Medewerkers wensen meer inzicht in kaders en praktische tools, zodat medewerkers van de afdeling PR een uniforme aanpak kunnen hanteren

Medewerkers wensen meer aandacht voor toekomstige beleidsontwikkelingen en hoe deze ontwikkelingen mee te nemen in de rol als opdrachtgever

Medewerkers geven aan dat zij meer ervaring en (inhoudelijke) kennis nodig hebben om het opdrachtgeverschap beter in te kunnen vullen

Vervolgens is in de enquête gevraagd hoe de medewerkers het opdrachtgeverschap van de afdeling PR beoordelen. De gemiddelde en de meest gegeven score is een 7. Dit beeld komt overeen met gesprekken met de opdrachtnemer. Rijkswaterstaat ervaart de afdeling PR als volwassen opdrachtgever. De afdeling PR hanteert, ten opzichte van andere afdelingen binnen het Ministerie van IenW, een uniforme en uitgewerkte aanpak. Rijkswaterstaat ziet dit verbetertraject als onderdeel van de professionaliteit en volwassenheid van de afdeling PR als opdrachtgever.



Figuur 18 – Antwoord over de vraag over het opdrachtgeverschap van de afdeling PR

Vervolgens is de medewerkers gevraagd wat er nodig is om één punt hoger uit te komen. Deze uitkomsten zijn als volgt samengevat:

Medewerkers hebben behoefte aan meer intervisie en reflectie binnen de afdeling PR, om informatie, kennis en ervaringen uit te wisselen.

Medewerkers geven aan dat zij geen zicht hebben hoe collega's het opdrachtgeverschap invullen. Meer structurele communicatie en uitwisseling van informatie kan hierin verbetering aanbrengen.

Medewerkers hebben behoefte aan een strakkere interne organisatie en een visie vanuit de afdeling PR (hoe stuurt de afdeling PR als opdrachtgever?), zodat er één lijn en aanpak wordt uitgestraald richting opdrachtnemers.

10.7 Uitdagingen in het opdrachtgeverschap

In de enquête en in de gesprekken is gesproken over de uitdagingen in het opdrachtgeverschap. We hebben medewerkers gevraagd wat ze lastig vinden of wat ze lastig vinden om op te kunnen sturen en waarom zij dit lastig vinden.

Een aantal medewerkers geeft aan dat zij de communicatie en afstemming met Rijkswaterstaat als lastig ervaren. Zij vinden de interne organisatie van Rijkswaterstaat lastig te doorgronden. Rijkswaterstaat is een grote organisatie en de rollen binnen Rijkswaterstaat en tussen Rijkswaterstaat en het Ministerie van IenW zijn niet altijd duidelijk. Ook stelt Rijkswaterstaat eigenstandig nieuwe kaders en richtlijnen vast. Beslissingen worden zonder overleg en kennisgeving gecommuniceerd. De opdrachtgever heeft geen inzicht in de consequenties van deze nieuwe kaders (op scope, tijd en geld). Rijkswaterstaat heeft veel inhoudelijke kennis en maakt keuzes vanuit aannames (betreffende richtlijnen/techniek en kostenramingen) die voor de opdrachtgever niet altijd duidelijk zijn. Een aantal medewerkers vindt het lastig om goed geïnformeerd te zijn/blijven en om richting Rijkswaterstaat tegenwicht te geven. Zo is het bij de planuitwerking en realisatiefase niet vanzelfsprekend dat de opdrachtgever (goed) op de hoogte wordt gehouden. Daarnaast is het bij VenR-projecten na Beslismoment 2 vaak onduidelijk waar de verantwoording en verantwoordelijkheid ligt, indien de planning uitloopt. De opdrachtgever wordt vaak reactief (via een VGR) geïnformeerd. Tot slot geeft een aantal medewerkers aan het lastig te vinden om eerder gemaakte afspraken en communicatie uit het verleden goed te kunnen interpreteren en daar invulling aan te geven.

Een aantal medewerkers geeft aan het lastig te vinden om te kunnen sturen op scope, tijd en geld. Ook vinden zij het lastig om een afweging of keuze te maken, als er sprake is van een dilemma tussen scope, tijd en geld.

Vanwege ad hoc-ontwikkelingen (politieke) zijn medewerkers vaak afhankelijk van aspecten die buiten het project om spelen. Medewerkers ervaren de rol als opdrachtgever in de sturingsdriehoek als minst belangrijk. Als een financiële tegenvaller aan het licht komt, dan is er vaak een keuze tussen het project versoberen (minder kwaliteit) of meer financiële middelen beschikbaar stellen om de kwaliteit te behouden. Dit betekent dat de opdrachtgever (slechts) kan kiezen tussen geld of kwaliteit. In veel van deze gevallen sorteert Rijkswaterstaat voor op een keuze. Deze keuze wordt niet vooraf bij de opdrachtgever voorgelegd, waardoor de opdrachtgever het gevoel heeft pas achteraf betrokken te worden. De opdrachtgever voelt zich op deze momenten door de opdrachtnemer voor het blok gezet.

Andere medewerkers benoemen meer persoonlijke aspecten en aspecten binnen de afdeling PR die de rol van opdrachtgever lastig maken. Medewerkers hebben onvoldoende technische kennis om beslissingen te kunnen toetsen. Daarmee zijn zij afhankelijk van de kennis en expertise van Rijkswaterstaat. Ze missen een handelingsperspectief of normenkader (wat is de norm?) en collega's geven niet altijd eenduidige adviezen. Tot slot is aan medewerkers gevraagd waar zij behoefte aan hebben en hoe zij bij deze lastigheden geholpen kunnen worden. Medewerkers zijn op zoek naar meer houvast, zoals eenduidigere sturingslijnen, kaders voor de rol van opdrachtgever (in planuitwerkingen) en een hardere lijn (afspraken) hoe om te gaan met (financiële) tegenvallers en risico's.

- Medewerkers willen vooraf beter geïnformeerd worden over (mogelijke) financiële tegenvallers.
- Medewerkers willen op tijd overleg en helderheid over planning.
- Medewerkers willen kunnen vasthouden aan concrete afspraken (afpraak is afspraak).
- Medewerkers willen de informatie van Rijkswaterstaat kunnen controleren (bijvoorbeeld aan de hand van audits, second opinions of evaluaties).
- Sommige medewerkers hebben meer behoefte aan intervisie met collega's of managers.
- Sommige medewerkers benoemen de mogelijkheid om cursussen in te zetten om het basisniveau qua financiën, techniek en wetgeving te verbeteren.
- Sommige medewerkers wensen meer beleidsinbreng en een duidelijkere beleidslijn bij ontwikkelingen, zoals bij stikstof.

Ondanks dat medewerkers aangeven op sommige aspecten meer houvast en uniformiteit te wensen, wordt de vrijheid die geboden wordt over hoe het opdrachtgeverschap in te vullen door veel medewerkers gewaardeerd. Dit biedt ruimte om het opdrachtgeverschap op een natuurlijke wijze in te vullen. Deze wijze kan worden afgestemd naar de persoonlijkheid van de medewerker en aanpak van het project vanuit maatwerk.



HOOFDSTUK 11

Bouwsteen 3: externe analyse professioneel opdrachtgeverschap

In een onderzoek naar professioneel opdrachtgeverschap dient zich al gauw de vraag aan wat professioneel opdrachtgeverschap dan is. In deze bouwsteen wordt die vraag aan de hand van een externe analyse onderzocht. Een groot aantal (evaluatie)rapporten zijn geanalyseerd op zoek naar de rol, taken en verantwoordelijkheden en benodigde vaardigheden van een opdrachtgever. Dit leidt tot een referentiekader waarin de term 'professioneel opdrachtgeverschap' is uitgewerkt in een aantal aspecten die duiden op professioneel opdrachtgeverschap.

In deze bouwsteen onderzoeken we de norm die anderen stellen voor professioneel opdrachtgeverschap. We maken hiervoor onderscheid in drie niveaus van opdrachtgeverschap. Binnen organisaties wordt onderscheid gemaakt tussen sturing op strategisch, tactisch en operationeel niveau om de beheersbaarheid van de uitvoering van de taken van de organisatie te vergroten.

- Het strategisch niveau houdt zich bezig met de lange termijn doelstellingen van een organisatie.
- Het tactisch niveau gaat over de wijze waarop en de middelen waarmee de vastgestelde doelen bereikt moeten worden.
- Het operationeel niveau gaat over de daadwerkelijk uitvoering van activiteiten.

De verschillende niveaus staan echter niet los van elkaar, maar werken op elkaar door en beïnvloeden elkaar. Een verandering op het ene niveau zal (direct of indirect) tot een verandering of aanpassing op de andere twee niveaus leiden.

Ook opdrachtgeverschap wordt binnen en tussen deze niveaus vormgegeven en uitgevoerd. Door het opdrachtgeverschap op deze drie niveaus te beschouwen, wordt per niveau inzichtelijk welke aandachtspunten er zijn voor het organiseren van het opdrachtgeverschap en welke taken en verantwoordelijkheden voor de opdrachtgever hieruit voortvloeien. Navolgend werken we aan de hand van deze driedeling van niveaus het opdrachtgeverschap verder uit.

11.1 Strategisch niveau van opdrachtgeverschap

Het strategisch niveau van opdrachtgeverschap betreft het hoogste niveau en speelt zich af binnen de bestuurlijke context. Hoe wordt vanuit het bestuur richting en invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap? Ondanks dat dit niveau geen onderwerp van het onderzoek betreft, werken we het strategisch niveau in verband met de volledigheid én de invloed van dit niveau op de andere twee niveaus van opdrachtgeverschap toch uit.

De volgende aspecten staan op strategisch niveau centraal:

- Richten van het opdrachtgeverschap.
- Invulling geven aan het 'waarom' van de opdracht.
- Bepalen van kaders en strategische uitgangspunten.

In de praktijk bij DGMo

DGMo ontwikkelt beleid op het gebied van wegen, verkeersveiligheid, openbaar vervoer en spoor, fietsverkeer en duurzame mobiliteit. De rol van de bestuurlijk opdrachtgever ligt veelal bij de beleids-DG. De beleids-DG is daarmee verantwoordelijk voor het 'wat' en 'waarom' van de opdracht. De bestuurlijk opdrachtgever delegeert het opdrachtgeverschap aan Rijkswaterstaat voor aanleg en instandhouding van rijkswegen aan een ambtelijk opdrachtgever van de afdeling PR.

Op strategisch niveau worden de kaders en strategische uitgangspunten voor het opdrachtgeverschap bepaald. Op dit niveau spelen bestuurders in op maatschappelijke ontwikkelingen en formuleren passende langetermijndoelstellingen (beleid). De langetermijndoelstellingen werken door in de hele organisatie en beïnvloeden het opdrachtgeverschap op alle niveaus.

Het opdrachtgeverschap wordt op het strategisch niveau uitgevoerd door de bestuurlijk opdrachtgever. De bestuurlijk opdrachtgever redeneert vanuit de maatschappelijke opgave en geeft vandaaruit invulling aan het 'waarom' van de opdracht. Het opdrachtgeverschap wordt op dit niveau gevoed door het tactisch niveau maar volgt ook zijn eigen agenda. De bestuurlijk opdrachtgever heeft vanuit zijn of haar rol vergaande beslissingsbevoegdheden en is gemandateerd vertegenwoordiger vanuit het bestuur, hij of zij delegeert het dagelijks opdrachtgeverschap veelal aan een ambtelijk opdrachtgever.

In de bestudeerde documenten worden verschillende taken en verantwoordelijkheden voor de bestuurlijk opdrachtgever genoemd. Deze helpen de opdrachtgever om het opdrachtgeverschap op strategisch niveau goed invulling te geven. Hiernavolgend worden deze taken en verantwoordelijkheden aan de hand van een tweetal thema's uitgewerkt.

Strategisch Taken en verantwoordelijkheden op basis van de externe analyse

Doel en opdracht	- De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het 'waarom' van de opdracht, bepalen van de doelen en randvoorwaarden van het project. - De opdrachtgever is verantwoordelijk dat het project binnen de politieke en bestuurlijke kaders blijft. - De opdrachtgever is aanspreekpunt namens het bestuur en moet zorgdragen voor afstemming en besluitvorming binnen het bestuur. - Strategische sturing moet eenduidig en via een vaste lijn plaatsvinden, zodat de opdrachtnemer duidelijke opdrachten ontvangt die werkbaar, realistisch en niet met elkaar tegenstrijdig zijn.
Inrichting en governance	- Afspraken over de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever worden vooraf gemaakt. - Maak duidelijk wie welk mandaat heeft. - Wees tijdens het project rolvast. - Inrichten van een duidelijke escalatielij, waarbij de bestuurlijk opdrachtgever op het juiste escalatieniveau, het hoogste niveau, wordt geplaatst.

Een principaal-agentrelatie

De uit de bestuurskunde afkomstige principaal-agenttheorie beschrijft de situatie waarin een organisatie (de agent, de opdrachtnemer) de bevoegdheid heeft om beslissingen te nemen namens een andere organisatie (de principaal, de opdrachtgever). Deze situatie kan voor inefficiëntie zorgen omdat de opdrachtnemer de neiging zal hebben om niet alleen de belangen van de opdrachtgever, maar om ook het eigen belang na te streven.

De opdrachtnemer wordt door de opdrachtgever als expert ingezet, omdat hij/zij zelf onvoldoende kennis of expertise heeft om een taak uit te voeren of een probleem op te lossen. In deze situaties ontstaat er een informatieassymmetrie in het voordeel van de opdrachtnemer, waarbij de opdrachtgever niet volledig in staat is om te controleren wat de opdrachtnemer doet en welke informatie de opdrachtnemer heeft.

In het onderzoek 'Mee- en tegenvallers in aanlegprojecten' is beschreven dat het handelen vanuit het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat herkenbaar is vanuit deze theorie en dat de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt beïnvloed door kennisverschillen.¹⁹

De opdrachtgever, de beleidskern, redeneert primair vanuit de voorspelbaarheid van de besteding van budgetten en in relatie tot de jaarlijkse begroting. De opdrachtgever hecht aan voorspelbaarheid en een 'sobere en doelmatige' uitvoering om zo veel mogelijk projecten te kunnen realiseren.

De opdrachtnemer, Rijkswaterstaat, is geïnteresseerd in de kwaliteit van het op te leveren project. Hiervoor worden verschillende redenen gezien.

Als netwerkbeheerder streeft Rijkswaterstaat naar een zo hoog mogelijke kwaliteit van de voorzieningen in het netwerk. Rijkswaterstaat is hier verantwoordelijk voor.

Om projecten tot uitvoering te kunnen brengen, is kwaliteit vaak direct verbonden met draagvlak. Om het project te kunnen realiseren, is het inpassen van wensen uit de omgeving in veel gevallen noodzakelijk.

Eventuele versoberingen of besparingen maken de wijze van uitvoering minder robuust. Dit leidt tot een hoger risicoprofiel tijdens de uitvoering en exploitatie. Versoberingen leiden vaak tot tegenvallers op een later moment.

Deze bevindingen zijn vergelijkbaar met de bevindingen uit andere, meer recente, onderzoeken.²⁰ In die onderzoeken zijn validaties uitgevoerd naar de instandhoudingsopgave (vervanging en renovatie en beheer en onderhoud). Deze maken inzichtelijk dat structurele verbeteringen nodig zijn om het bereikte inzicht in instandhouding te borgen en verder aan te scherpen. Het verbeteren van het assetmanagement wordt opgepakt door het hele ministerie (Rijkswaterstaat en het Ministerie van IenW Bestuurskern). Het gaat onder meer om de verantwoordelijkheidsverdeling en werkwijze voor het beheren van de netwerken en de kostenbeheersing voor instandhouding.²¹

20 Horvat & Partners, mei 2020, Validatie budgetbehoefte instandhouding 2020-2035; PwC en Rebel, 13 november 2020, Analyse Instandhoudingskosten Rijksinfrastructuur, Eindrapportage, deel Rijkswaterstaat

21 Kamerstukken 2020-2021, 35 570 A, nr. 46. (17 december 2020)

19 AT Osborne, PwC, Horvat & Partners, 4 november 2019, Onderzoek naar mee- en tegenvallers in aanlegprojecten

11.2 Tactisch niveau van opdrachtgeverschap

Het tactisch niveau van opdrachtgeverschap speelt zich af in de ambtelijke context. Hoe wordt invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap door een organisatie?

De volgende aspecten staan op tactisch niveau centraal:

- Inrichten van het opdrachtgeverschap.
- Invulling geven aan het 'wat' van de opdracht.
- Regie op de opdracht (monitoren en bijsturen)

In de praktijk bij DGMo

De afdeling PR is verantwoordelijk voor de invulling van het opdrachtgeverschap op tactisch niveau. De afdeling PR onderzoekt vanuit het functioneren van het gehele mobiliteitssysteem – indien van meerwaarde – hoe het knelpunt of de mobiliteitsopgave het beste aangepakt kan worden. Dit doet de afdeling met aandacht voor gestelde doelstellingen met betrekking tot Smart Mobility, duurzaamheid en klimaatadaptatie. Het afdelingshoofd van de afdeling PR is formeel ambtelijk opdrachtgever en delegeert het ambtelijk opdrachtgeverschap naar de medewerkers van de afdeling PR. De medewerkers onderhouden het contact met de opdrachtnemer, omschrijven wat verwacht wordt van de opdrachtnemer, tegen welke kosten, op welk moment en met welke kwaliteit. De medewerkers leggen verantwoording af richting het afdelingshoofd van de afdeling PR.

Het organiseren van het opdrachtgeverschap op tactisch niveau speelt op afdelingsniveau. De inrichting van het opdrachtgeverschap op dit niveau moet bijdragen aan het omzetten van de geformuleerde langetermijndoelstellingen naar concrete plannen. De afdeling dient zo ingericht te worden dat de opdrachtgevers maximaal gefaciliteerd worden in hun rol, taken en verantwoordelijkheden. Denk hierbij aan de juiste bemensing en het inrichten van overlegstructuren op afdelingsniveau. Ook gaat het om het inrichten van de afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, zodat de opdrachtnemer in lijn met het belang van de opdrachtgever handelt.

Het opdrachtgeverschap wordt op tactisch niveau ingevuld door de ambtelijk opdrachtgever. De ambtelijk opdrachtgever geeft invulling aan het 'wat' van de opdracht. Hiervoor moet hij of zij via de bestuurlijk opdrachtgever het 'waarom' van de opdracht kennen. Vervolgens verleent de ambtelijk opdrachtgever de opdracht aan de opdrachtnemer. De ambtelijk opdrachtgever vormt hiermee de schakel tussen het strategisch niveau en het operationeel niveau. Het tactisch niveau wordt zowel gevoed door het strategisch als operationeel niveau, maar volgt ook zijn eigen agenda door op basis van ervaring te sturen op voor hem/haar belangrijke aspecten.

In de bestudeerde documenten worden verschillende taken en verantwoordelijkheden voor de ambtelijk opdrachtgever genoemd. Deze helpen de opdrachtgever om het opdrachtgeverschap op tactisch niveau in te richten. De taken en verantwoordelijkheden zijn naar een aantal thema's geclusterd.

Tactisch	Taken en verantwoordelijkheden op basis van de externe analyse
Doel en opdracht	• De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het zetten van de processtappen tussen doelstelling en het bereiken hiervan door vooraf te zorgen voor een duidelijke projectfasering met vaste besluitvormingsmomenten. Op deze manier is vooraf duidelijk wat per fase onderzocht en afgewogen moet worden. • Zo nodig herzien van de doelstellingen en voortgang van het project gedurende de besluitvorming. De opdrachtgever doet dit onder andere door aandacht aan toekomstige (beleids)ontwikkelingen te geven. • Tijdig, volledig en begrijpelijk rapporteren over de voortgang van het project richting het bestuursorgaan, zodat het bestuur zicht heeft op de relevante maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's.
Inrichting en governance	• Inrichten van de organisatiestructuur, zoals afspraken over taakverdeling en verantwoordelijkheden binnen de afdeling. • Inrichten van duidelijke overlegstructuren, zowel op afdelingsniveau als voor de verschillende sturingsrelaties (aanleg, prestatie en beleid). • Inrichten van een duidelijke escalatielij, waarbij de ambtelijk opdrachtgever op het juiste escalatieniveau (tussen bestuur en realisatie) wordt geplaatst. Dit moet een vaste 'route' zijn, waarbij geen escalatieniveaus worden overgeslagen. Hiervoor moet de opdrachtgever voldoende kennis van de eigen lijnorganisatie hebben, zodat indien nodig gebruik gemaakt kan worden van de escalatielijnen binnen de eigen organisatie. • Inrichten van een duidelijke en consequente informatievoorziening richting het bestuur. Hierbij moet de opdrachtgever vooraf afspraken maken over besluitvorming en informatievoorziening met het bestuur.

	• Verantwoordelijk voor het personeelsmanagement. Opstellen van het personeelsbeleid, zoals kennisontwikkeling, beloningssystemen, beoordeling en motivatie van het personeel. Organiseren van de werving en selectie van de afdeling en taken die hierbij horen zoals het borgen van de bezetting en verminderen van personele wisselingen, zodat kennis over gemaakte aannames en afspraken behouden blijft. • Inrichten van een financieel cluster, zodat de financiële administratie professioneel verloopt en opdrachtgevers op dit gebied ontzorgd worden.
Rollen en verantwoordelijkheden	• Vooraf maken van afspraken over de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de (bestuurlijk en ambtelijk) opdrachtgever en de opdrachtnemer. Maak duidelijk wie welk mandaat heeft. Wees tijdens het project ook rolvast.
Werkwijze en instrumenten	• Opstellen van de juiste kaders en instrumenten om het opdrachtgeverschap binnen een voorgestelde structuur en proces vorm te geven. Denk hierbij aan financiële kaders, juridische kaders, beleidskaders en procesmatige kaders.
Kennis en vaardigheden	• Faciliteren van een professioneel en volledig inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers. • Vormgeven van interne HR-processen, zoals professionaliseringstrajecten en van de afdeling en opleidingstrajecten voor de opdrachtgevers.
Cultuur en samenwerking	• Creëren van een transparante en lerende cultuur waar collega's bij willen horen zich als vanzelfsprekend willen committeren aan de doelen en de resultaten. • Inrichten van een effectief evaluatiebeleid, zowel voor de afdeling als voor de medewerkers. • Zorgdragen voor de coördinatie van werkzaamheden en activiteiten die op raakvlakken van de projectonderdelen of contracten worden verricht.

11.3 Operationeel niveau van opdrachtgeverschap

Het opdrachtgeverschap op operationeel niveau betreft de daadwerkelijke uitvoering van de opdracht en speelt zich af op projectniveau. Hoe verloopt de uitvoering van een project zo effectief en efficiënt mogelijk?

De volgende aspecten staan op operationeel niveau centraal:

- Operationeel verrichten van het opdrachtgeverschap.
- Invulling geven aan het 'hoe' van de opdracht.
- Uitvoeren van de opdracht.

In de praktijk bij DGMO

Afhankelijk van de opdracht, bestaat het projectteam uit medewerkers van het Ministerie van IenW, Rijkswaterstaat of een combinatie hiervan. De opdrachtgever kan Rijkswaterstaat via BOA vragen om capaciteit en expertise in te brengen in het projectteam tijdens het MIRT-onderzoek en de MIRT-verkenning.

De opdrachtnemer wordt aangestuurd door een ambtelijk opdrachtgever van de afdeling PR. Tijdens de MIRT-verkenning en het MIRT-onderzoek is de opdrachtnemer een medewerker uit de projectenpool van het Ministerie van IenW. Tijdens de MIRT Planuitwerking en MIRT Realisatie wordt de opdracht aan Rijkswaterstaat overgedragen en is Rijkswaterstaat opdrachtnemer²². Voor instandhouding (beheer en onderhoud) is er sprake van een ambtelijk opdrachtgever van de afdeling PR en is Rijkswaterstaat opdrachtnemer.

De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor het 'hoe' van de opdracht en geeft veelal leiding aan een projectteam die de opdracht uitvoert. De opdrachtnemer maakt duidelijk onder welke voorwaarden hij de gevraagde opdracht uit kan voeren en geeft aan welke risico's daarbij horen.

²² Binnen Rijkswaterstaat is er ook sprake van een opdrachtgevers en opdrachtnemersrelatie, waarbij Rijkswaterstaat Bestuursstaf fungeert als opdrachtgever en de Rijkswaterstaat-regio's daadwerkelijk uitvoering geven aan de opdracht. Daarnaast kan ook zijsturing plaatsvinden vanuit GPO. Gezien de focus van deze analyse (op het opdrachtgeverschap van de afdeling PR) laten we deze relatie verder buiten beschouwing.

Het opdrachtgeverschap op operationeel niveau betreft de daadwerkelijke uitvoering van het project. Dit gaat middels een projectorganisatie. Het projectteam dient zo ingericht te worden dat de projectteamleden maximaal bij kunnen dragen aan het realiseren van de projectdoelstellingen. De opdrachtnemer is veelal projectleider van de projectorganisatie die het project uitvoert. De invulling van het opdrachtgeverschap op projectniveau moet bijdragen aan de realisatie van de concrete plannen.

Het opdrachtgeverschap wordt op operationeel niveau ingevuld door de ambtelijk opdrachtgever. Hij of zij houdt regie op de opdracht door te sturen op tijd, geld en scope. Opdrachtgever en opdrachtnemer geven in het projectteam gezamenlijk invulling aan het 'hoe' van de opdracht. Het uitvoeren van de opdracht behoort tot de taken van de opdrachtnemer (en het projectteam), het projectteam werkt de gestelde kaders concreet uit en past de protocollen toe. De ambtelijk opdrachtgever is doorgaans zelf geen onderdeel van de projectorganisatie, maar is afhankelijk van de prestaties (en informatie hierover) van het projectteam. Voor het uitvoeren van zijn/haar rol op operationeel niveau onderhoudt de ambtelijk opdrachtgever contact met de opdrachtnemer en rapporteert over het project richting de opdrachtgevende organisatie.

Om het opdrachtgeverschap vanuit het operationeel niveau goed te organiseren zijn de volgende zaken volgens de bestudeerde literatuur van belang.

Operationeel	Taken en verantwoordelijkheden op basis van de externe analyse
Doel en opdracht	- Formuleren van een volledige en duidelijk projectopdracht voor de opdrachtnemer, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat. - Richting geven door voldoende helder de doelen van de organisatie te communiceren, zodat dat de doelen die de organisatie voor ogen heeft (door middel van samenwerking) worden gerealiseerd. - Bijsturen op budget, planning, scope en kwaliteit van de opdracht op het moment dat deze uit dreigen te lopen, bijvoorbeeld door extra onderzoek uit te voeren. - Tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen op politiek-bestuurlijk niveau welke van invloed zijn op de opdracht. - Helder communiceren van de voor de organisatie aanvaardbare projectrisico's. Het nemen van maatregelen om de projectrisico's te beheersen.

Inrichting en governance	- Bij grote infrastructurele projecten is het gebruikelijk om de projectorganisatie op afstand van de lijnorganisatie te plaatsen. Het op afstand plaatsen van het projectteam leidt ertoe dat het projectteam zich volledig aan het project kan wijden en alle focus en tijd heeft voor het project. - Inrichten van duidelijke overlegstructuren binnen de projectorganisatie. - Inrichten van duidelijk verantwoordingsprocessen binnen de projectorganisatie. - Voorzitten van het opdrachtgevend systeem (zoals een stuurgroep). Vaak vindt afstemming op operationeel niveau plaats via een stuurgroep waarin zowel de ambtelijk opdrachtgever als de opdrachtnemer plaatsnemen. De overige stuurgroepdeelnemers vertegenwoordigen in een ideale situatie de verschillende belangen van het project, zoals betrokken bij de realisatie en marktpartijen.
Rollen en verantwoordelijkheden	Organiseren van de sturing en beheersing van het project binnen het projectteam door hier verschillende functionarissen voor aan te stellen. Bij grote infrastructurele projecten gaat dit vaak op basis van Integraal projectmanagement (IPM-model), het IPM-model kent vijf rollen welke door vijf verschillende personen worden vervuld.
Werkwijze en instrumenten	Het is voor alle projectteamleden duidelijk waar hun taken en verantwoordelijkheden liggen, waardoor zij zich optimaal kunnen focussen op elementen zoals planning, budget, scope en kwaliteit.
Kennis en vaardigheden	- Mobiliseren van de juiste kennis in de (project) organisatie. De opdrachtgever moet ervoor zorgen dat het projectteam over de juiste mix van kennis en vaardigheden beschikt. - Zorgdragen voor een goede informatiedatabase van het project, zodat informatie over het project betrouwbaar is. Houd in de gaten dat getallen op elkaar aansluiten en dat een beschrijving van de historische ontwikkeling van de baseline (scope, tijd, geld, risico-profiel) bijgehouden wordt. - De opdrachtgever dient voldoende informatie en inhoudelijke materiekennis van het project te hebben om een goede opdracht voor de opdrachtnemer te kunnen formuleren. - Een opdrachtgever moet voldoende deskundigheid hebben om de kwaliteit van een opdrachtnemer (projectleider) te kunnen beoordelen.
Cultuur en samenwerking	- Onderschat als opdrachtgever het belang van persoonlijke, informele relaties niet. Opdrachtgeverschap blijft mensenwerk, waardoor een goede relatie met de opdrachtnemer bijdraagt aan het gewenste resultaat. - Handel als opdrachtgever voorspelbaar richting de opdrachtnemer, wil niet telkens wat anders, oftewel, wees niet wispelturig. Voorspelbaarheid zal leiden tot een stabiele relatie tussen opdrachtgever en -nemer. - Zorgen voor balans tussen enerzijds het verkrijgen van voldoende informatie van de opdrachtnemer om te kunnen constateren dat ingrijpen noodzakelijk is. En anderzijds het bieden van ruimte waar dat mogelijk is om de opdrachtnemer naar eigen inzicht de gewenste resultaten te laten bereiken. Voorkom micromanagement en ga niet op de stoel van de opdrachtnemer zitten.



HOOFDSTUK 12

Bouwsteen 4: interne inzichten professioneel opdrachtgeverschap

De vierde bouwsteen bevat de opbrengsten uit de dilemmasessies en dient samen met de externe analyse als input voor het referentiekader, waarop de professionaliteit van het opdrachtgeverschap van de afdeling PR wordt getoetst. Op basis van de dilemmasessies, aangevuld met input uit de interviews en enquête, beschrijven wij hoe de medewerkers van de afdeling PR professioneel opdrachtgeverschap zelf definiëren.

12.1 De dilemmasessies

Tijdens de dilemmasessies zijn telkens drie verschillende dilemma's behandeld, in totaal zeven dilemma's. Per dilemma is de herkenbaarheid van het dilemma, het gewenste eindbeeld en het handelingsperspectief uitgebreid besproken. Aan de hand van een Mentimeter hebben de deelnemers moeten kiezen tussen een aantal (tegenovergestelde) stellingen, waardoor inzichtelijk werd hoe de medewerkers het opdrachtgeverschap op dit moment invullen. De volgende dilemma's zijn tijdens de sessies behandeld:

- Uniformeren aanpak versus maatwerk.
- Specialiseren versus generalist blijven.
- Zelf veranderen versus het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat veranderen.
- Procesmanager versus inhoudsvrouw/ man.
- Sturen op eigen doel project versus zoveel mogelijk beleidsdoelen meenemen.
- Kennis hebben versus kennis organiseren.
- Opdrachtgeverschap centraliseren versus decentraliseren.
- Opdrachtgeverschap centraliseren versus decentraliseren.

Uniformeren aanpak versus maatwerk

Dit dilemma gaat over hoe de medewerkers van de afdeling PR het opdrachtgeverschap oppakken. In hoeverre en welke ruimte is er om een 'eigen' aanpak van opdrachtgeverschap toe te passen? En hoe kijken de medewerkers daar tegenaan? Zo hebben we gesproken over de kaders en instrumenten die zouden moeten worden toegepast, de normen op basis waarvan elke opdrachtgever dient te opereren en welke ruimte er is om de rol van opdrachtgever naar eigen inzicht in te vullen.

Uit de Mentimeter blijkt dat de meeste deelnemers van mening zijn dat er meer uniformiteit in het opdrachtgeverschap nodig is. De aanpak dient in de basis hetzelfde te zijn. Eén deelnemer geeft aan dat de opdrachtgever zijn werkzaamheden naar eigen bevinden zou moeten invullen. Diegene geeft aan dat de mijlpalen ('het wat') vastgelegd moeten worden, maar hoe de opdrachtgever deze rol en taken invult, niet moet worden vastgelegd. Een aantal medewerkers sluit zich hier bij aan. Er is met name een strakkere sturing nodig richting Rijkswaterstaat, met een uniforme aanpak zou het voor Rijkswaterstaat niet moeten uitmaken wie er bij het project als opdrachtgever is betrokken. Tegelijkertijd dient er voldoende ruimte te zijn om het opdrachtgeverschap op een eigen en passende manier in te kunnen vullen.



Figuur 19 – Uitslag Mentimeter uniformeren aanpak versus maatwerk

Tot slot wordt het inwerkdossier besproken. Een deelnemer geeft aan dat de stappen van het MIRT-proces, onderdeel van het inwerkdossier, impliciet aangeeft wat de rol als opdrachtgever is. Een andere deelnemer geeft aan niet bekend te zijn met het inwerkdossier. Dit dossier is niet aan bod gekomen tijdens de inwerkperiode van deze medewerker. Een andere deelnemer vult aan dat deze processtappen van het MIRT theoretisch van aard zijn. Deelnemers bevestigen dat ze pas tijdens het werk (de uitvoering) erachter komen hoe ze die rol als opdrachtgever moeten invullen.

Specialiseren versus generalist blijven

Dit is een dilemma betreffende de interne organisatie van de afdeling PR en de verdeling van werklast. In het ene uiterste blijven medewerkers opdrachtgever van verschillende type projecten (verschillende VenR-beslismomenten en MIRT-fasen), waardoor opdrachtgevers moeten schakelen tussen de verschillende rollen. In het andere uiterste specialiseren medewerkers zich op één MIRT- of VenR-fase, zodat kennis en ervaring op een specifieke fase wordt ontwikkeld. Is specialisering wenselijk om het opdrachtgeverschap te verbeteren en/ of noodzakelijk om de werklast te verminderen en de cohesie op de afdeling te vergroten?

Deelnemers herkennen het dilemma en benoemen dat zijzelf en de meeste collega's om hen heen generalisten zijn. Het zou – vanuit kwaliteit en werkdruk gezien – wellicht wenselijk zijn om specialisten aan te wijzen. Meer specialiseren kan tot beter opdrachtgeverschap leiden. Daarnaast kan specialiseren de werkdruk verminderen, doordat werknemers hun werkzaamheden efficiënter uitvoeren.

Aan de andere kant is het gezien de ervaring en interesse van beleidsmedewerkers binnen de Rijksoverheid/het Ministerie van IenW niet realistisch om specialisten aan te wijzen. Deelnemers zien collega's met veel ervaring als specialisten, al is het ontwikkelen van een specialisme (het ontwikkelen van één handeling) anders dan de ervaring die deze collega's hebben ontwikkeld. Daarnaast benoemen de deelnemers de kwetsbaarheid van de kennis die bij deze collega's is belegd. Indien deze collega's weggaan, dan gaat deze kennis verloren.

Een deelnemer vindt het logisch om aan een project verbonden te blijven als het project een volgende fase ingaat, omdat relaties dan reeds zijn opgebouwd en de opdrachtgever weet hoe de vork in de steel zit. Diegene benoemt dat het vasthouden aan een proceslijn ook als specialisatie gezien kan worden. Daarnaast opereren opdrachtgevers voor aanlegprojecten nu in één (maximaal twee) regio('s). Dat is ook een vorm van specialisatie. Bij aanlegprojecten in één regio heeft de opdrachtgever vaak te maken met hetzelfde netwerk en personen.

Je moet kiezen...

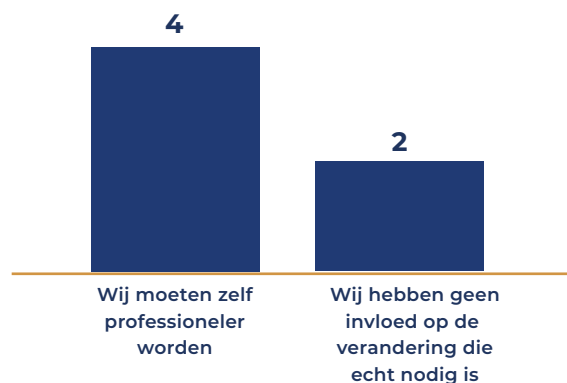


Figuur 20 – Uitslag Mentimeter specialiseren versus generalist blijven

Zelf veranderen versus het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat veranderen

Dit dilemma heeft betrekking op het handelingsperspectief van de afdeling PR. We constateren in het onderzoek dat er een aantal zaken zijn die PR zelf op kan lossen, maar die misschien weinig effect hebben wanneer er geen structurele en/of stelselmatige zaken worden opgelost in bijvoorbeeld de verhouding met Rijkswaterstaat of in de organisatiestructuur van het Ministerie van IenW. Heeft het wel zin om als PR professioneler te worden als opdrachtgever als de context waarbinnen het opdrachtgeverschap wordt uitgevoerd niet verandert? Dit dilemma gaat in op de impact die de opdrachtgevers zelf kunnen hebben en wat gedaan kan worden om de context te veranderen.

Je moet kiezen...



Figuur 21 – Uitslag Mentimeter zelf veranderen versus het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat veranderen

Deelnemers zijn het over het algemeen eens dat de opdrachtgever zelf de verandering teweeg moet brengen. Een aantal deelnemers benoemt de eigen verantwoordelijkheid om de afdeling te verbeteren en als opdrachtgever professioneler te worden. Daarnaast benoemt een deelnemer de moeilijkheden om de (gehele) organisatie van het Ministerie van IenW te veranderen. Het is dan eenvoudiger om als afdeling PR/opdrachtgever keuzes te maken en te veranderen.

Procesmanager versus inhoudsvrouw/ man

Dit dilemma heeft betrekking op de rolnvulling van de opdrachtgever. Veel opdrachtgevers focussen zich op het politiek-bestuurlijke proces van het project en dragen op deze manier zorg voor de besluitvorming. Maar is dit alles? Is de opdrachtgever degene die informatie verzamelt, 'in rij en gelid' zet en in een nota 'de lijn' in brengt of levert de opdrachtgever ook zelf inhoudelijke input? Is de opdrachtgever de kritische bevrager van mensen die van alles willen (beleid, stakeholders) en geeft hij of zij tegengas of geeft de opdrachtgever alleen de wensen door?



Figuur 22 – Uitslag Mentimeter procesmanager versus inhoudsvrouw/ man

Op dit moment is er geen duidelijke scheidingslijn tussen wat (beleid, vanuit het Ministerie van IenW) en hoe (uitvoering, door het Ministerie van IenW). Deelnemers ervaren dat Rijkswaterstaat soms impliciete keuzes maakt over het wat.

Een deelnemer geeft aan behoefte te hebben aan een expertgroep/klankbord om de informatie en onderbouwing van Rijkswaterstaat te kunnen toetsen. Het is wenselijk om vooraf duidelijke randvoorwaarden ten aanzien van de beleidsuitgangspunten mee te krijgen. Door deze randvoorwaarden vooraf vast te stellen, weet de opdrachtnemer waar zij/hij aan toe is.

Een deelnemer reageert dat de opdrachtgever zich minder zou moeten verdiepen in de projecten. De opdrachtgever moet vertrouwen op de verkregen informatie. Een andere deelnemer vindt dit vertrouwen bewonderingswaardig, omdat dit in de praktijk minder van de grond komt. Diegene ervaart juist dat meer sturing nodig is, om te voorkomen dat men wordt verrast.

Sturen op eigen doel project versus zoveel mogelijk beleidsdoelen meenemen

Dit dilemma betreft de rolinvulling door de opdrachtgever. Is de opdrachtgever een problemenoplosser of een strateeg? In het ene uiterste is de opdrachtgever bezig met de waan van de dag en lost hij of zij alleen de problemen van vandaag op. In het andere uiterste is de opdrachtgever met name strategisch bezig met het project. Hij of zij denkt na wat er op lange termijn op het beleidsterrein en het project afkomt en waar in het project nu al op geanticipeerd zou moeten worden. In hoeverre is de opdrachtgever degene die strategisch koers levert aan het project? (of zou moeten zijn?). En als de opdrachtgever dit niet doet, hoe worden die langetermijnvloeden dan wel in het project meegenomen?

Uit de Mentimeter komt een wisselend beeld naar voren over de wenselijkheid om meer te sturen op bredere beleidsdoelen. In het gesprek blijkt dat deelnemers desondanks op een lijn zitten. Er moet voorkomen worden dat alle beleidsdoelen een plek moeten krijgen in een project. Dit wordt bevestigd voor beheer en onderhoud, waarbij men gebaat is bij continuïteit, stabiliteit en zekerheid van budget. Bij beheer en onderhoud is er behoefte aan rust en zekerheid, waarbij het budget voor de lange termijn staat gereserveerd.



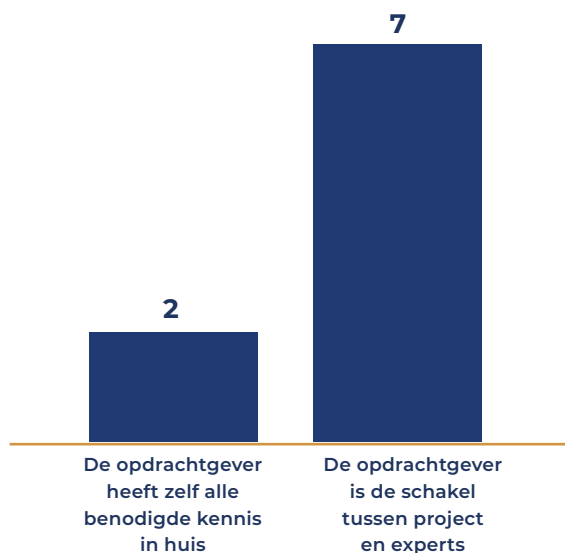
Figuur 23 – Uitslag Mentimeter sturen op eigen doel project versus zoveel mogelijk beleidsdoelen meenemen

Aan de andere kant is er behoefte om beleidsdoelen mee te nemen, al mist het handelingsperspectief om deze thema's in te brengen. Ideaaltypisch zou men dat aan het begin van een project meenemen en met Rijkswaterstaat bespreken. Er is een doelstelling binnen de afdeling PR – er mag 2% van het projectbudget worden uitgegeven aan duurzaamheid – maar het is niet bekend hoe hier het beste invulling aangegeven kan worden. In sommige gevallen zou men in een project veel meer budget aan duurzaamheid willen toekennen, maar in andere projecten helemaal niet. Er is behoefte aan flexibiliteit én aan een klankbord die daar in kan adviseren.

Kennis hebben versus kennis organiseren

Dit dilemma gaat over de vraag of een opdrachtgever zelf alle benodigde kennis (zoals financiële-, juridische-, proceskennis, etc.) in huis moet hebben, of dat hij of zij moet weten waar alle kennis te vinden is en daarmee zelf als schakel tussen het project en de experts fungeert. De centrale vraag betreft hoeveel en welke kennis een opdrachtgever zelf moet hebben om haar/zijn taak goed uit te kunnen voeren en welke (ontbrekende) kennis elders geborgd kan worden, zodat dit toch meegenomen kan worden in het opdrachtgeverschap.

Je moet kiezen...

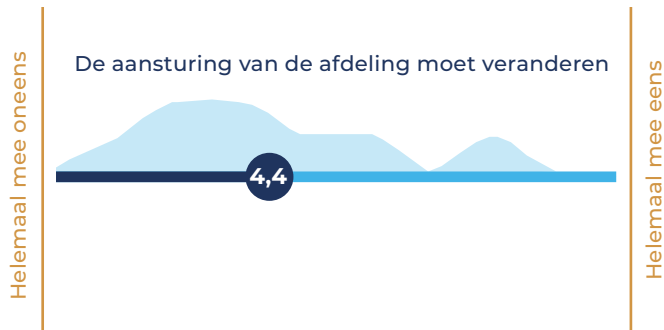


Figuur 24 – Uitslag Mentimeter kennis hebben versus kennis organiseren

Uit het gesprek blijkt dat de deelnemers het belangrijk vinden dat opdrachtgevers over de benodigde basiskennis beschikken op het gebied van financiën, techniek, juridische zaken en proces- en projectkennis. In een ideale situatie wordt deze (basis)kennis middels gestructureerde kennisdeling bijgehouden en aangevuld, maar weten collega's elkaar ook op informele wijze te vinden. Daar waar kennis tekort schiet, is voor iedereen duidelijk waar hij of zij de ontbrekende kennis vandaan kan halen. Ook de functie en bijbehorende verantwoordelijkheden van de clusters moeten voor iedereen duidelijk zijn, zodat de clusters door de opdrachtgevers op de juiste momenten voor de juiste zaken ingeschakeld worden.

Opdrachtgeverschap centraliseren versus decentraliseren

Dit is een dilemma betreffende de interne organisatie van de afdeling PR en de interne verdeling van werklast en verantwoordelijkheid. In het ene uiterste komen alle lijntjes samen bij het afdelingshoofd. Deze neemt de beslissingen en is de ambtelijk opdrachtgever. In het andere uiterste houdt het afdelingshoofd zich alleen nog bezig met HR en is elke opdrachtgever ook daadwerkelijk ambtelijk opdrachtgever.



Figuur 25 – Uitslag Mentimeter opdrachtgeverschap centraliseren versus decentraliseren

In de gewenste situatie is werkdruk van de managers van de afdeling PR verlaagd, zodat zij voldoende tijd en ruimte hebben om invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden. De medewerkers worden vanuit het management optimaal ondersteund in hun werkzaamheden als opdrachtgever.

Onder de deelnemers bestaat echter geen overeenstemming of de taken en verantwoordelijkheden van het management primair HR-gerelateerd of inhoudelijk van aard zijn. Enkele deelnemers geven aan dat de HR-taken die op dit moment bij de afdelingsmanagers liggen, gedelegeerd zouden kunnen worden aan een aparte HR-manager. De deelnemers zien niet direct de mogelijkheid om de rol van de managers als ambtelijk opdrachtgever elders te beleggen.

12.2 Inzichten vanuit de afdeling PR

Op basis van de interviews, enquête en dilemmasessies vullen we de inzichten van de externe analyse (bouwsteen 3) aan met de inzichten vanuit de afdeling PR. Welke norm stelt de afdeling PR zelf? Het referentiekader (hoofdstuk 3) waaraan de professionaliteit van de afdeling PR wordt getoetst is gebaseerd op zowel de externe als interne analyse.

Strategisch	Aanvullende inzichten vanuit de afdeling PR
Doel en opdracht	- Voordat beleid wordt vastgesteld, moet een uitvoeringstoets worden uitgevoerd om te borgen dat het opgestelde beleid ook in de praktijk uitvoerbaar is. - Medewerkers hebben behoefte aan een afweging/prioriteringskader waarin beleidsdoelstellingen onderling worden afgewogen. - Het budget voor beheer en onderhoudsprojecten dient voor een langere tijd te worden vastgesteld, zodat de continuïteit en zekerheid van het beheer en onderhoud meerjarig wordt geborgd.
Inrichting en governance	Geen aanvullingen

Tactisch	Aanvullende inzichten vanuit de afdeling PR
Doel en opdracht	- De afdeling PR moet een visie ontwikkelen op het verwerken van beleidsdoelstellingen. De afdeling PR kan er ook voor kiezen om dit aan opdrachtgevers over te laten, zodat zij binnen een opdracht zelf invulling geven aan beleidsdoelstellingen. - Door duurzaamheidsdoelstellingen (van het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat) te koppelen aan een ambitieniveau van een project, word de legitimiteit van deze doelstellingen vergroten.
Inrichting en governance	Geen aanvullingen
Rollen en verantwoordelijkheden	Een professioneel opdrachtgever heeft goed zicht op zijn/haar taken, rollen en verantwoordelijkheden als opdrachtgever.
Werkwijze en instrumenten	Geen aanvullingen
Kennis en vaardigheden	- Een professioneel opdrachtgever heeft veel praktijkervaring opgedaan om het opdrachtgeverschap onder de knie te krijgen. Nieuwe medewerkers moeten worden geholpen bij het opdoen van ervaring. - De aanwezige kennis wordt regelmatig gedeeld, bijvoorbeeld met lunchlezingen, reflectie en/of intervisie. - Informatie wordt binnen de afdeling PR structureel bijgehouden en aangevuld, zodat de juiste kennis voor opdrachtgevers eenvoudig te vinden is.
Cultuur en samenwerking	Geen aanvullingen

Operatief	Aanvullende inzichten vanuit de afdeling PR
Doel en opdracht	Het is van belang dat de randvoorwaarden voor beleidsuitgangspunten vooraf, bij de start van een project, zijn vastgelegd.
Inrichting en governance	Geen aanvullingen
Rollen en verantwoordelijkheden	Geen aanvullingen
Werkwijze en instrumenten	De aanpak van opdrachtgeverschap dient in de basis uniform te zijn. Het proces, de inrichting en de aanpak is in de basis hetzelfde.
Kennis en vaardigheden	Geen aanvullingen
Cultuur en samenwerking	Er is voldoende ruimte om het opdrachtgeverschap op een eigen en passende manier in te vullen, welke past bij de persoonlijke stijl van de medewerker.

BIJLAGE 1.

Interviewoverzicht

Functie	Organisatie
Afdelingsmanager Programmering Rijkswegen	Ministerie van IenW
(Plv.) Afdelingsmanager Programmering Rijkswegen	Ministerie van IenW
Opdrachtgever aanlegprojecten en regiocoördinator	Ministerie van IenW
Opdrachtgever aanlegprojecten en regiocoördinator	Ministerie van IenW
Opdrachtgever aanlegprojecten en regiocoördinator	Ministerie van IenW
Opdrachtgever aanlegprojecten	Ministerie van IenW
Opdrachtgever aanlegprojecten	Ministerie van IenW
Opdrachtgever aanlegprojecten	Ministerie van IenW
Opdrachtgever aanlegprojecten	Ministerie van IenW
Opdrachtgever aanlegprojecten	Ministerie van IenW
Opdrachtgever aanlegprojecten	Ministerie van IenW
Opdrachtgever aanlegprojecten	Ministerie van IenW
Opdrachtgever aanlegprojecten	Ministerie van IenW
Opdrachtgever aanlegprojecten	Ministerie van IenW
Opdrachtgever aanlegprojecten	Ministerie van IenW
Opdrachtgever aanlegprojecten	Ministerie van IenW
Opdrachtgever vervanging en renovatieprojecten	Ministerie van IenW
Opdrachtgever vervanging en renovatieprojecten	Ministerie van IenW
Opdrachtgever vervanging en renovatieprojecten	Ministerie van IenW
Opdrachtgever instandhouding	Ministerie van IenW
Opdrachtgever instandhouding	Ministerie van IenW
Opdrachtgever instandhouding	Ministerie van IenW
Financieel opdrachtgever	Ministerie van IenW
Financieel opdrachtgever	Ministerie van IenW
Financieel opdrachtgever	Ministerie van IenW
Afdelingshoofd projectenpool	Ministerie van IenW
Waarnemend directeur productie	Rijkswaterstaat
Waarnemend directeur mobiliteit en gebieden	Rijkswaterstaat
Opdrachtnemer (bestuursstaf SLA)	Rijkswaterstaat
Opdrachtnemer (bestuursstaf VenR)	Rijkswaterstaat
Opdrachtnemer (bestuursstaf Aanleg)	Rijkswaterstaat

BIJLAGE 2.

Analysekader

1. Aanleiding en context van het opdrachtgeverschap binnen de afdeling PR	• Doelstellingen van het opdrachtgeverschap in de drie processen (sturingsrelaties) • Projectsturing, binnen MIRT-projecten en Vervanging en Renovatie (VenR) • Prestatiesturing, op basis van SLA voor het beheer en onderhoud (BenO) • Capaciteitssturing, zoals strategisch capaciteitsmanagement en beleidsondersteuning en advies-afspraken • Ontwikkelingen ten aanzien van het opdrachtgeverschap
2. Organisatie en omvang (scope) van het opdrachtgeverschap	• Totale omvang van het opdrachtgeverschap (aantal medewerkers, taken en uitgaven) • Beschrijving van de stappen en fasen die opdrachtgevers doorlopen in de drie processen (projectsturing/prestatiesturing/capaciteitssturing), inclusief formele besluitvormingsmomenten • Inzet van een opdrachtgever in een proces (werklast) • Betrokkenheid van andere organisaties en afdelingen (intern en extern)
3. Bestaande kaders en instrumenten voor opdrachtgeverschap	• Taken, rollen en verantwoordelijkheden van het Ministerie van IenW (als opdrachtgever en als belanghebbende) in de drie processen (sturingsrelaties) (projectsturing/prestatiesturing/capaciteitssturing) • Overzicht van de bestaande instrumenten en kaders (wetgeving, werkwijzen, handleidingen en formats) • Uitgangspunten die de afdeling PR hanteert om te leren en ontwikkelen
4. Toepassing van de kaders en instrumenten in de praktijk	• Toepassing van bestaande instrumenten en kaders • Intern, binnen de afdeling PR • In de drie processen (sturingsrelaties) • In het contact met andere organisaties en afdelingen • Werkwijze van de afdeling PR als opdrachtgever
5. Definitie van professioneel opdrachtgeverschap	• Definitie van goed opdrachtgeverschap en ontwikkelingen in opdrachtgeverschap • Wetenschappelijke inzichten en inzichten vanuit andere onderzoeken en evaluaties (externe analyse) • Inzichten vanuit het Ministerie van IenW
6. Beoordeling van de huidige werkwijze, kaders en instrumenten (gap-analyse)	• Beoordeling van de huidige werkwijze, kaders en instrumenten (op basis van werking, toepasbaarheid, bruikbaarheid, kwaliteit, beschikbaarheid en volledigheid) • Beoordeling van functioneren van opdrachtgeverschap ten opzichte van 'hoe het zou moeten' als professioneel opdrachtgever • Witte vlekken: ontbrekende instrumenten en aandachtspunten • Overlap en tegenstrijdigheden tussen kaders en instrumenten • Mate waarin de afdeling PR 'in control' is
7. Conclusies, aanbevelingen en vervolg (verbeterplan)	• Aanbevelingen voor het verbetertraject op proces, inhoud en omgeving • Korte termijn ontwikkelpunten (quick wins) en langere termijn ontwikkelpunten • Generieke en specifieke ontwikkelpunten en opleidingen (voor medewerkers) • Effect van professionalisering op inzet van mensen (kwaliteit en kwantiteit) en competenties



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl