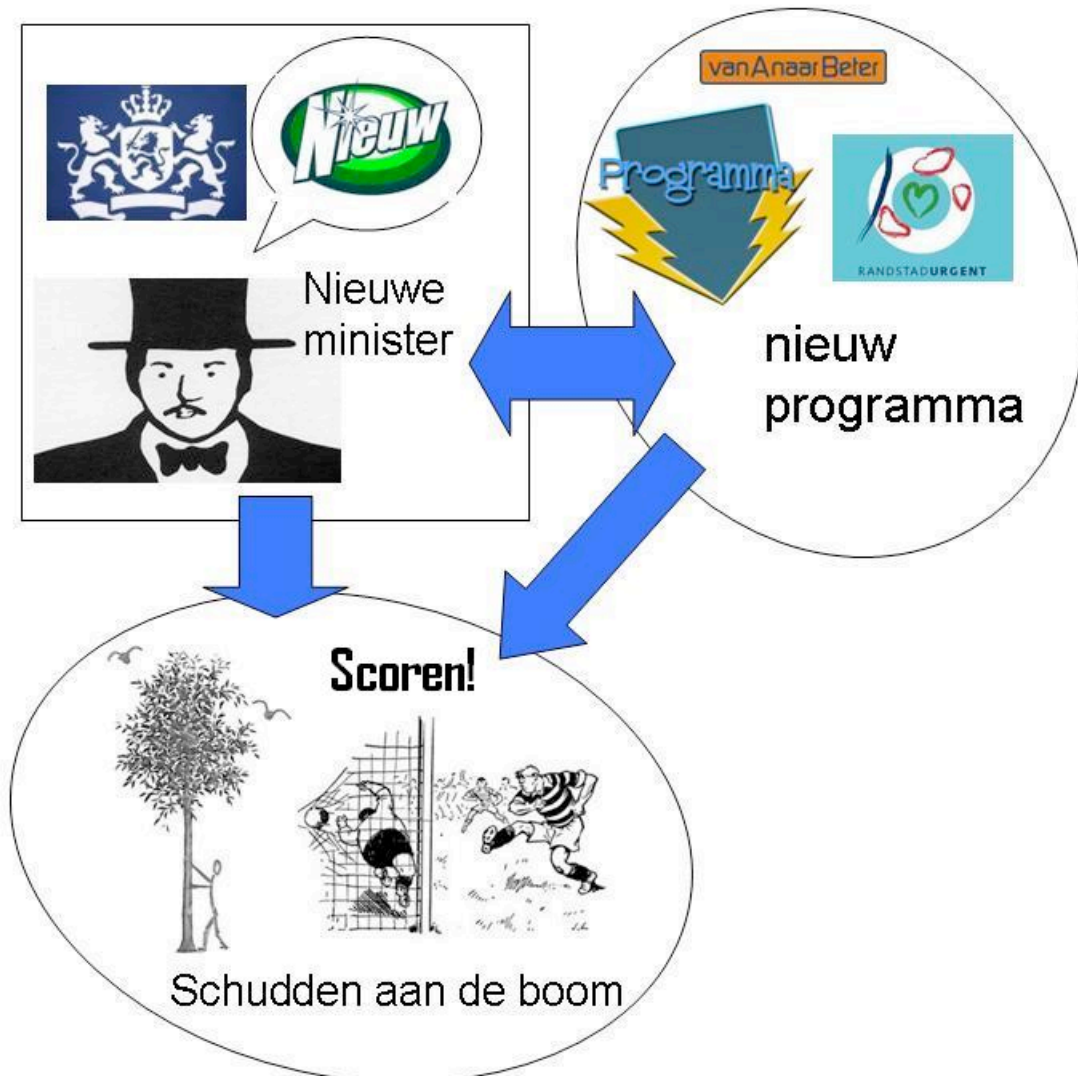


## Versnelling en vernieuwing door aparte projecten- programma's binnen de Rijksoverheid



## **Inleiding**

Deze onderzoeksoopdracht is gemaakt ter afronding van het kernprogramma 1 van de Rijksacademie voor projectmanagement. Dit document is een weerslag van mijn zoektocht binnen de overheid en specifiek binnen Rijkswaterstaat (RWS), naar mechanismen en patronen die ontstaan door nieuw beleid of aparte en nieuwe projectprogramma's. Ik heb dat vooral gedaan aan de hand van de Spoedaanpak binnen Rijkswaterstaat. Ik was daar zelf bij betrokken en heb mij verwonderd over diverse zaken. Positieve verwondering, en soms ook onbegrip. Dit document beschrijft de kwestie en haar gevolgen. Daarna volgt een beschouwing en een analyse, vervolgens een synthese. Ik probeer daarin patronen te herkennen. Vervolgens ga ik in op leerpunten die bij toekomstige programma's van toepassing kunnen zijn en ga ik in op mijn rol die ik kan spelen binnen het projectmanagement van Rijkswaterstaat om deze bevindingen in de organisatie te laten landen.

## **De Kwestie**

Vanuit het verwonderingsstandpunt "het is toch te gek dat..." vind ik *het toch te gek* dat nieuw beleid en nieuwe projecten niet worden geïntegreerd in een bestaande werkwijze. Een werkwijze zoals Rijkswaterstaat (RWS) die succesvol hanteert met normale grote infrastructuurprojecten. Maar dat daarvoor aparte programma's en nieuwe werkwijzen worden ingericht, die over het algemeen ook succesvol blijken te zijn. Gegeneraliseerd geldt: voor elk nieuw beleid of nieuw projectenpakket richt RWS een aparte aanpak en organisatie op, met een eigen standaardisatie.

Deze case is algemeen, maar wordt geïllustreerd door vooral de succesvolle afwijkende aanpak van Spoedaanpakprojecten t.o.v. de normale grote infraprojecten binnen RWS en het daarvan afgeleide programma "Sneller en Beter", nieuw infrastructuurbeleid van de commissie Elverding en onderdelen van de Crisis- en Herstelwet. Meestal zijn aparte programma's voor nieuw beleid of nieuwe projecten succesvol, maar de onderzoeksvraag is of het niet nog effectiever of efficiënter kan en daarom is het waard enkele zaken te onderzoeken:

- Wat zou er gebeuren als die nieuwe projecten aangepakt zouden worden als normale infraprojecten?
- Waarom worden aparte programma's en nieuwe werkwijzen toegepast bij nieuwe projecten?
- Kunnen die programma's en werkwijzen nog effectiever worden ingericht?
- Wat kan de bestaande (projectmanagement-)organisatie leren van een nieuwe projectenpakket?

## **De Gevolgen**

De gevolgen van de kwestie roept verwondering (het is toch te gek dat....) op, om 5 redenen.

1. Er geen projectmanagementkennis wordt betrokken bij de opzet van een nieuw programma. De beleidswereld of de politieke werkelijkheid van beleidsmakers is vaak heel anders als de beleidingswereld en uitvoeringswerkelijkheid van projectmanagers. Vaak is er geen oog voor elkaars werelden en worden ook verschillende talen gesproken. Het is niet vanzelfsprekend dat de verschillende werelden bij elkaar komen en zeker niet als er in één van die werelden druk wordt gezet om snel tot resultaten te komen.
2. Er niet eerst wordt gezien of de extra projecten in het nieuwe programma in het "normale" projectenpakket kunnen worden ingepast. Hoe groter een pakket hoe moeilijker en hoe lastiger hanteerbaar. Bovendien is politiek sprake van een apart zichtbaar programma en dus ook van een politieke prioriteitsstelling. Verwevenheid met andere projecten zou een risico kunnen vormen: Valt 1 project om: kan het hele pakket omvallen.

3. Er niet een directe reden is om een eigen standaardisatie bij het nieuwe programma in te voeren en de normale projecten allang een standaardisatie kennen. Om eenduidig te rapporteren over de voortgang, maar ook uit oogpunt van overzicht en inzichtelijkheid streeft RWS naar standaardisatie. Uniformering van werkprocessen speelt daarin een belangrijke rol. Omdat de aanpak van een dergelijk pakket specifiek is, past deze vaak nieuwe werkwijze niet in een bestaand uniform werkproces en wordt een gestandaardiseerde nieuwe werkwijze ontworpen.
4. Er wel verschillen van aanpak van de planstudietrajecten zijn per regio en die regionale verschillen binnen RWS mogen blijven bestaan bij nieuwe programma's, maar in de uitvoering niet. Bij de meeste speciale programma's in het verleden binnen RWS ligt de focus op de uitvoeringsfase. De realisatiefase is zichtbaar voor de politiek: het voortraject niet. De gestelde politieke mijlpalen betreffen in alle programma's uitvoeringsmijlpalen: "in gebruik name" en "schop in de grond" etc. De planstudies blijven gedaan worden door de verschillende regionale diensten van RWS. Daarvoor is vermoedelijk gekozen om de lijn met de "omgeving" te handhaven en te gebruiken.
5. Er voor het nieuwe programma een nieuwe en afwijkende contractvorm wordt gekozen en er daarvoor een bundeling van contracten plaats vindt, zonder inbreng van projectmanagement. In de regel geldt dat de bundeling van projecten in aparte programma's door beleidsmakers meestal niet gebeurt op basis van projectkenmerken zoals projectmanagers die zouden bundelen, maar vaak op geografische kenmerken, de ligging. Het kan dus zijn dat twee heel verschillende projecten (DVM en GWW) gebundeld worden omdat ze aan elkaar grenzen. Voor de procedures of marktbenadering kan dat dus geen handige bundeling zijn. Maar het is een gegeven en een nieuwe contracteringsaanpak is daarop aangepast. De wens is bij RWS om daar de markt mee te prikkelen om "nieuw" gedrag te laten ontstaan bij marktpartijen. Door de schaarste te verdelen vervalt de markt in bij die Spoedaanpak pakketten in "oud" gedrag

### **De Beschouwing**

Een programma zoals de Spoedaanpakprojecten is een politieke wens die een korte termijn werkingshorizon kent (4 jaar) en op korte termijn zichtbaar resultaat moet boeken. Om binnen een organisatie als Rijkswaterstaat dan hoge prioriteit te krijgen, wordt een apart programma geïntroduceerd. Dat is eerder gebeurt: Bereikbaarheidsoffensief Randstad, Duurzaam veilig, Zichtbaar, Slim, Meetbaar (ZSM), eerste Spoedwet en recent Randstad Urgent etc. Die programma's hadden een korte looptijd (ongeveer 4 jaar) en waren relatief succesvol, zeker afgezet tegen de stroperigheid van de normale infraprojecten destijds. Op een apart programma kan een aparte sturings- en monitoringslijn worden gezet. Door er een aparte unit van te maken blijft het een herkenbaar programma en is er een apart hoofdstuk voor de minister om in die 4 jaar resultaten te boeken. Bovendien door deze projecten opvallend te maken t.o.v. de andere projecten ontleent RWS daaraan een nieuw bestaansrecht. De normale infraprojecten vallen onvoldoende op als ze goed lopen en liepen in het verleden helemaal niet soepel. Er was en is dus een sense of urgency om projecten en nieuw beleid in een apart programma te positioneren in een organisatie als RWS. Ook betekent het politieke zichtbaarheid en een communicatiespeerpunt richting de buitenwacht, maar ook voor een belangrijk deel pure noodzaak om prioriteit te verschaffen en vaart in bepaalde nieuwe beleidsthema's en nieuwe projecten te krijgen (m.n. binnen grote organisaties). Het zal dus ook per definitie succesvol worden, ook al had het nog misschien effectiever gekund. Die speciale programma's zijn succesvol omdat ze die speciale aandacht krijgen en daarin veel energie, menskracht, geld etc., wordt gestopt die "normale" projecten niet zo makkelijk krijgen. Daar is niets mis mee, want dit vertaalt zich weer in beleid als van de cie. Elverding, Sneller en Beter, Crisis- en Herstelwet, etc. Het geeft dus een enorme impuls aan Rijkswaterstaat en de projecten van Rijkswaterstaat.

### **Andere overheidsorganisaties**

*lets nieuws is soms slecht van de grond te krijgen in een grote organisatie (behoudzucht en angst voor het nieuwe). Dat geldt zeker voor grote ambtelijke organisaties, omdat er bijvoorbeeld vanuit een winstoogmerk geen incentive is (zoals bij private organisaties). Daarom wordt vaak gekozen voor een aparte en vaak tijdelijke organisatie. Die nieuwe organisatie krijgt ruimte en kan nieuwe dingen lanceren, ook al doen ze wellicht maar enkele dingen anders dan in de reguliere organisatie. Het doel is vaak breder: er worden stammenstrijden geslecht, de staande organisatie moet vernieuwen en veranderen om een tijdelijke organisatie op den duur weer te laten terugkeren in de lijn. Vaak krijgt een tijdelijke organisatie de frisse mensen. Bij de Rijksgebouwendienst was dat bijvoorbeeld zo met PPS (daar werd een aparte directie voor opgericht destijds) of gevangenis (daar werd een aparte taskforce voor opgericht destijds). Wil de politiek of ambtelijke top snelle verandering en is dat een bestuurlijke overweging met een sense of urgency: maak dan een taskforce, aparte directie etc. Dat is vaak de enige wijze om te komen tot nieuwe oplossingen en nieuwe werkwijzen.*

### **De Analyse en Herkenning van Patronen**

Er zijn patronen in de interactie tussen tijdelijke en staande organisaties. De spin off van tijdelijke organisatie als nieuwe directies, taskforces, spoedaanpakprogramma's etc. is dat de staande organisatie zich wel moet veranderen, omdat ze anders ouderwets en conservatief lijken om uiteindelijk een tijdelijke organisatie weer in de gelederen te sluiten. Bottom up komen dergelijke veranderingen niet tot stand. Over het algemeen is men tevreden over wat men daar doet (anders diskwalificeer je de eigen organisatie). Dus dit soort veranderingen worden top down geïnitieerd. Daarin schuilt ook het risico op slagen, want acceptatie op de werkvloer is dan vaak niet aanwezig. Bij reorganisaties is dat veelal duidelijk zichtbaar: de bestuurlijke/politieke wereld komt dan te staan tegenover de ambtelijke/operationele wereld. Het gevolg is vaak dat reorganisaties hun doelen maar beperkt halen en dat langdurig wantrouwen tegen elkaars wereld het gevolg is.

Door een tijdelijke organisatie in te richten is het initiatief wel top down, maar de werking bottom up. De mensen die willen veranderen zullen graag meedoen in de tijdelijke organisatie en die zijn ook nog eens extra gemotiveerd. Onder aansturing van de bestuurlijke wereld komt een deel van de ambtelijke/operationele wereld samen in 1 organisatie. Daarmee richt een tijdelijke organisatie zich vaak op jonge en frisse mensen met een beperkt verleden in de staande organisatie. Vaak ondersteund door mensen van buiten ontstaat een tijdelijke organisatie met power en met de wil te slagen. Daar kan de bestaande organisatie niet meer omheen. De kaders voor een dergelijke tijdelijke organisatie zijn dan door de bestuurders al neergezet en meestal is de staande organisatie daar niet of nauwelijks bij betrokken en staat dus op afstand. Dit is de fase dat een staande organisatie het over zich heen laat komen (acceptatie). Bijvoorbeeld de geografische clustering van spoedaanpakprojecten was een gegeven toen het de organisatie werd opgericht. Op zich was clustering goed en nodig, maar had beter gekeken kunnen op basis van welk criterium dit het meest effectief had gekund. De tijdelijke organisatie vormt nog geen bedreiging en er is nog geen noodzaak om iets te veranderen. De staande organisatie voelt zich nog superieur. Op het moment dat de tijdelijke organisatie exposure krijgt en zich vormt, komt er vaak onrust in de staande organisatie. De beste mensen gaan naar de tijdelijke organisatie en de eerste resultaten worden zichtbaar. De tijdelijke organisatie wordt de nieuwe elite. Voor mensen in de staande organisatie is dit niet prettig: hier ontstaat een gevoel van tweederangs zijn, achtergesteld voelen etc. Ik noem het een proces van verwarring. De tijdelijke organisatie laat zich voelen als bedreiging. Het gevolg is dat de staande organisatie in een volgende fase zich gaat aanpassen en van de tijdelijke organisatie allerlei zaken overneemt die daar goed werken en die in eerste instantie makkelijk in de staande organisatie kunnen worden geïmplementeerd. Soms is de druk groot om moeilijkere veranderingen in de staande organisatie door te voeren, maar dit hangt samen met de duur van het programma en de politieke urgentie etc. Over het

algemeen wordt dan uitgestraald dat de verschillen niet te groot zijn tussen de staande organisatie en de tijdelijke organisatie en dat resultaten worden geboekt met een andere werkwijze. Op die manier kan in de laatste fase de tijdelijke organisatie terugkeren in de staande organisatie en zijn de behaalde resultaten van de tijdelijke organisatie ook een beetje de resultaten van een staande organisatie. Er hebben zich wel degelijk wijzigingen voorgedaan in de staande organisatie en dus zijn meerdere bestuurlijke doelen behaald.

Het patroon is als volgt:

- Geïsoleerd pakket snel op pakken
- Nieuwe werkwijze pakket is succesvol en wordt algemene nieuwe werkwijze
- Pakket wordt in staande organisatie ondergebracht



Patroon:	Tijdelijke organisatie:	Interactie:	Staan de organisatie:
Fase 1:	bestuurlijke initiatie	----->	afstand
Fase 2:	vorming	←-----	acceptatie
Fase 3:	nieuwe elite / exposure	←----->	verwarring /onrust / weerstand
Fase 4:	resultaten	=====>	adaptie /aanpassing / verandering
Fase 5:	afron ding / overgang	----->	opname tijdelijke organisatie

Kenmerk van een tijdelijke organisatie is vaak dat “als het niet kan zoals het moet, dan moet het zoals het kan”. Tijdelijke organisaties wijken vaak af van gebaande banen, al dan niet onder druk van het programma en/of de bestuurlijke en politieke wereld. Veel richtlijnen, procedures, voorschriften uit de staande organisatie worden als een keurslijf ervaren, waarin zekerheid op zekerheid is gestapeld. Voor een deel is dat ook wel zo, maar af en toe wordt daarbij vergeten dat daar een reden voor was. Vaak komt die voort uit een kwaliteitsontwikkeling en borging van ervaringen in het verleden. Naast de negatieve aspecten bezitten ze ook veel goede en positieve aspecten. In tijdelijke organisaties maakt men zich vaak los van het keurslijf van de staande organisatie. Het keurslijf voelt log en de reacties is vaak: helemaal overnieuw beginnen. Er is vaak zelfs angst voor dat keurslijf in de tijdelijke organisatie want daarmee lijken de doelen onhaalbaar en voelt men zich weer onderdeel van de staande organisatie. Nieuw is in een aantal gevallen dus ook beter.

Als goed voorbeeld bij de spoedaanpakprojecten is de aanpak van de bestuurlijke drukte en besluiteloosheid rond infraprojecten. De inspraak is gestroomlijnd en daarmee zijn projecten versneld en procedures simpeler geworden. Ook een goed voorbeeld is de communicatie (schop in de grond) over de spoedaanpakprojecten. Daar is een nieuwe strategie voor opgezet die uitermate goed werkt. Door de druk op het programma en de tijdelijke organisaties worden enkele negatieve mechanismes herkenbaar die vooral ongewenste bijwerkingen zijn bij een interne organisatie die een tijdelijk programma of nieuw moet realiseren:

- optimistische inschatting van planning en voorwaarden (bijvoorbeeld over de marktdeelname en haar bijdrage in dit soort programma’s)

- bagatelliseren en onderschatten risico's en hun gevolg
- geen leermomenten, uitwijkscenario's en bijstuurmogelijkheden inbouwen in het proces
- aan de onderkant zitten of soms er nog net onder zitten van richtlijnen en normen.
- Intern gericht i.p.v. extern gericht
- het doen gaat boven denken
- acties zijn vaak onomkeerbaar
- improvisatie en van incident naar incident gaan.

Door richtlijnen, procedures e.d. te laten vallen ontstaat vernieuwing. Daarmee vervallen de negatieve aspecten van de staande organisatie, maar is er ook een verlies van zekerheden en verlies van borging, dat risicovol kan zijn. De goede zaken worden dan samen met de slechte zaken van de staande organisatie, door de tijdelijke organisatie weggegooid.

**Een metafoor:**

*Op zijn tijd moeten we flink aan de boom schudden, om de kraaien uit de boom te verjagen (en nu weer eens niet op een hogere of lagere tak te laten landen). Maar als er hard wordt geschut blijken ook de zangvogels uit de boom verdwenen en zijn er helemaal geen vogels meer in de boom.*

In de aanpak van de spoedaanpakprojecten van Rijkswaterstaat zijn hiervan illustraties te geven. Het aanbestedingsbeleid en de procedures van aanbesteding zijn door de ervaringen geborgd in de bestaande organisatie. Dit op basis van ervaringen van het verleden. Hierdoor zijn wel interne toetsen etc. voorgeschreven. Bij de spoedaanpak is een hele nieuwe aanbestedingsmethode ontwikkeld en de UAV-GC is niet toegepast. Dat had een aantal duidelijke voordelen en het was heel goed om zo vrijuit dat experiment aan te gaan. Toch waren er uiteindelijk ook een aantal nadelen die in de bestaande procedures waren afgevangen. Achteraf gezien had aanbesteding via de UAV-GC gekund door daar delen van uit te sluiten of te vervangen en de interne RWS-procedures te versimpelen of hadden beide aanpakken in elkaar versmolten kunnen worden. Dan hadden daar kwaliteitswaarborgen in gezeten die nu zijn vervallen en die tot een aantal onwenselijk situaties hebben geleid.

Kan in een tijdelijke organisatie kritische massa of dwarskijken worden georganiseerd? Moeilijk, want dat wordt vaak als contraproductief ervaren en als conservatief (mede door de druk op de organisatie). Het vergt bepaalde kwaliteiten/training om dat in een tijdelijke organisatie in te brengen. Bovendien wordt onder tijdsdruk geen lus in de processen ingebouwd. Er is vaak ook geen weg terug of alternatief aanwezig. Het is de kunst om de tijdelijke organisatie en de staande organisatie te verbinden en interactie tussen oud en nieuw met realisme tot stand te brengen. Daar is een open mind voor nodig, de juiste mensen (ervaren mensen, niet de sceptici) en het juiste instrumenten. Zo'n verbinding kan een review zijn of een collegiaal advies vanuit de staande organisatie. Belangrijk is daarbij aan te sluiten bij de bestuurlijke/politieke wereld.

**Ter illustratie:**

*In de spoedaanpak werden op de projecten door ervaren projectteams gate reviews gedaan. Normaal betekent in de operationele wereld een rood oordeel op één of meerder onderdelen, dat projecten niet door mogen naar de volgende fase, bij oranje vinden eerst verbeteringsacties plaats of worden voorwaarden verbonden voordat het project naar een volgende fase kan en bij groen op alle onderdelen kan het project naar een volgende fase. Vele spoedaanpakprojecten scoorden op onderdelen rood en zouden dus niet kunnen door gaan naar een de aanbestedingsfase, Onder tijdsdruk gingen deze projecten toch door, zonder of met geringe aanpassing. Het gevolg was dat de reviewers af knapten en het instrument aan waarde verloor. In de politieke/bestuurlijke wereld geldt een andere norm dan in de operationele wereld en er was bovendien in het proces geen tijd/lus ingebouwd om verbeteringen of aanpassingen door te voeren. De "rode en oranje onderdelen" werden na de gate*

reviews zonder meer doorgeschoven in de toekomst om opgelost te worden in een volgende fase. In dit geval de uitvoeringsfase. Daarbij werd die fase behoorlijk verzwaard en was een deel van de oplossingen wellicht goedkoper en makkelijker in een fase er voor op te lossen geweest, door even pas op de plaats te maken. Dat is niet overwogen. Bovendien had dit instrument met stoplichten beter niet ingezet kunnen worden omdat het niet aansloot bij de bestuurlijke wereld, maar was bijvoorbeeld een collegiaal advies over de risico's wellicht een beter instrument geweest. Natuurlijk moet de druk ook niet zodanig groot zijn, dat leereffecten/verbeteringen niet kunnen worden doorgevoerd, maar dat is het helaas vaak wel.



De druk op dit soort programma's zorgt voor een aantal positieve vernieuwingen, met enkele negatieve bijwerkingen. Zouden die bijwerkingen nu voorkomen kunnen worden? Enkele wel, maar nooit allemaal.

### De Synthese

Er valt naar mijn mening veel te winnen als een evaluatieloop bewust en systematisch voor diverse vernieuwingen in een programma worden doorlopen, maar ook over alle fasen en het hele programma heen in het implementatietraject in een staande organisatie. In veel programma's zijn evaluaties niet systematisch belegd en volgen dus geen aanpassingen of op willekeurige elementen slechts (gedeeltelijke) aanpassingen (omdat die hun element wel evalueren of wel aanpassen). Waarom gebeurt het in de Spoedaanpak wel voor de nieuwe marktbenadering, maar bijvoorbeeld niet voor de initiatiefase of voor de gate reviews?

Voor initiatiefase stelt de DG-RWS zelfs ter bevestiging: "Voor de komende periode zal het accent verschuiven van echte nieuwbouwprojecten naar renovatieprojecten, die als nieuwe projecten beschouwd gaan worden. Projectvaardigheden zullen blijvend gevraagd worden en richt je daarbij op het ontwikkelen en verbeteren van projectmanagement binnen de organisatie en focus niet teveel op de politieke agenda." De DG-RWS ziet desgevraagd geen rol voor het projectmanagement bij de initiatiefase van een nieuw programma. Daar verwonder ik mij over. Ik zie ook in die fase verbeteringen en mogelijkheden om negatieve bijwerkingen van tijdelijke programma's in de toekomst te elimineren. De mening van de DG-RWS is daarbij naar mijn mening niet gebaseerd op een evaluatie van fase 1 en fase 2 van bijvoorbeeld de Spoedaanpak, maar op eigen waarnemingen en beelden, die overigens heel juist kunnen zijn, maar niet gedragen worden door de hele RWS-organisatie en die mogelijk ook een bepaalde kleuring bezitten, door de positie van de DG. Systematische evaluatie brengt verbeterpunten naar boven die bij de implementatie in de staande organisatie, maar ook bij volgende nieuwe programma's erg waardevol kunnen zijn. Het is zaak die vast te leggen en besluitvorming te hebben over de implementatie ervan. Het kritisch vermogen in een organisatie wordt gemobiliseerd en daarvan wordt de RWS-organisatie in dit geval alleen maar sterker.

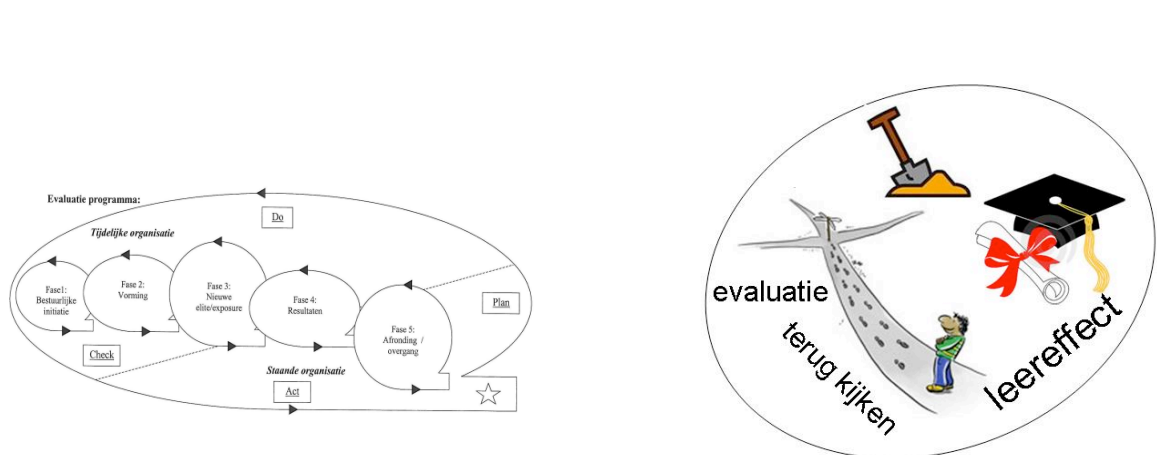
In een lerende organisatie kan dat en wordt steeds opnieuw de Demming-circle: Plan-do-check-act, doorlopen. Om een optimaal leereffect te verkrijgen zou naar mijn mening na elke fase een evaluatie

moeten plaats vinden en de verbeterpunten die daar uit voort komen heel bewust ingedeeld moeten worden in 3 mogelijkheden :

1. Dit verbeterpunt is essentieel en we verlengen de huidige fase om dit punt door te voeren, zodat vervolgfases geen probleem daar mee hebben.
2. Dit verbeterpunt kan in een volgende fase prima worden opgelost door de tijdelijke of staande organisatie

Dit verbeterpunt is een aandachtspunt voor volgende tijdelijke programma's

Mijn verwachting is dat de verbeterpunten in de eerste twee fasen betrekking hebben op de structuur van de aanpak van het speciale programma en het proces er om heen en dat dit leerpunten zijn voor een volgende programma. In fase 3 en vooral bij fase 4 en 5, zullen de verbeterpunten verschuiven en meer betrekking gaan hebben op de inhoud en steeds meer hun effecten hebben op de staande organisatie.



**Ter illustratie:**

Als voorbeeld voor de evaluatie in de Spoedaanpak wordt de marktbenadering gebruikt. In de Spoedaanpak is een vernieuwende marktbenadering toegepast voor een zestal pakketten met projecten. Deze is opgezet in samspraak met de markt en is/wordt met de markt geëvalueerd. Het gaat om een korte aanbestedingsprocedure, gericht op met name kwaliteit door toepassing van "Best Value Procurement" in combinatie met alliantieachtige elementen (targetprijs bij inschrijving en risicofonds). Ook is gekozen voor gefaseerde opdrachtverlening met een mantelovereenkomst en deelopdrachten, vanwege de vroege marktinschakeling en de parallel-schakeling van planstudie en realisatie. Deze marktbenadering heeft een flink aantal positieve als enkele negatieve effecten gekend. Voorlopig is landelijke toepassing van deze nieuwe marktbenadering in lopende projecten alleen bij uitzondering toegestaan: na positief advies van de afdeling Inkoop en met uitdrukkelijke toestemming van de opdrachtgever. Er wordt momenteel een kader opgesteld op basis van de evaluatie van de nieuwe marktbenadering, voor toepasbaarheid van deze nieuwe marktbenadering.

Dit is een goed voorbeeld van implementatie in de bestaande organisatie van één van de nieuwe werkwijzen die toegepast is in een speciaal programma , maar die verder verbetert wordt om de negatieve bijwerkingen van deze positieve vernieuwing te elimineren. In een lerende organisatie kan dat en wordt steeds opnieuw de Demming-circle: Plan-do-check-act, doorlopen. Helaas geldt dit niet voor alle nieuwe werkwijzen en programma's en dus ook niet voor de Spoedaanpak. Voor zover mij bekend zijn de evaluaties nu vrij willekeurig en niet structureel. Er is besloten om tot een algehele evaluatie van de Spoedaanpak. Deze moet in het voorjaar van 2011 zijn afgerond.



### **Bespiegeling Spoedaanpak**

*Belangrijk is om verbinding te houden met de bestaande organisatie. In de Spoedaanpak is dat gedaan door o.a. te zoeken naar de beste projectmanagers die deze projecten konden leiden en is na de opzet de landelijke pool Projectmanagement gevraagd te klankborden over de voorgestelde aanpak. Toch heeft de Spoedaanpak weerstand ondervonden. Uitvloeisel was de verdeling van planstudies over de regionale directies en "meerkoppig" opdrachtgeverschap. De RWS-organisatie was toen niet klaar om dat eenduidig bij Dienst Infrastructuur te beleggen. De kwaliteit van de gate reviews is erg tegengevallen. Het doel ervan was om te zien welk risico er werd gelopen in de uitvoeringsfase en hoe die beheerst konden worden. Nu werd een standaardlijstje afgevinkt en kwam er een oordeel waar niemand iets mee kon. Achteraf gezien was er meer behoefte aan een advies van "wijzen". De leereffecten van de Spoedaanpak zijn absoluut niet geborgd in de staande organisatie. Daarin is deze eindopdracht en de aanbevelingen zeer herkenbaar. Et wiel wordt telkens opnieuw uitgevonden. Een tekenend voorbeeld is dynamisch verkeersmanagement (DVM) in de contractvormen (gestoeld op Design en Construct [D+C]). RWS is daarin opgenomen als system integrator. Dan kan het niet anders dat de opdrachtnemers alles bij RWS terugleggen als het gaat om DVM. Toch passen we dat niet aan in onze contracten. Over het algemeen is de Spoedaanpak succes vol geweest (zeker gezien de eerste spoedaanpak die ten onder is gegaan aan de luchtproblematiek). Daarbij speelt geluk ook een rol (bijv. in enkele Raad van State-uitspraken) en het economisch tij zat mee. Evaluatie is niet het sterkste punt van RWS, meestal wordt weer vooruit gekeken naar nieuwe uitdagingen en projecten en kijkt RWS niet terug. Toch is het noodzakelijk om dat voor de Spoedaanpak te doen en niet alleen te leren van de fouten, maar ook van de successen.*

### **De Conclusies en Aanbevelingen**

#### **Hoe leert RWS van vernieuwende programma's als de Spoedaanpak?**

De druk op programma's als de Spoedaanpak zorgt voor een aantal positieve vernieuwingen, met enkele negatieve bijwerkingen. Die bijwerkingen zijn niet te voorkomen, maar er kan wel van geleerd worden. Door een goede evaluatie. De communicatieaanpak van de Spoedaanpak was erg goed passend bij de Minister. Daardoor was er erg veel persoonlijke aandacht van de Minister en zijn voor de staande organisatie en andere projecten goede producten opgeleverd die bruikbaar zijn: concrete voorbeelden zijn bijvoorbeeld de Hogere waarden-brieven, FileSophie (aanpak om over wegwerkzaamheden en hinder te informeren via nieuwe media als bijv. Twitter). De opzet van informatieavonden en vooral de persaandacht die georganiseerd werd bij "schoppen in de grond" en "openstellingen".

#### **Algemene aanbeveling:**

Start om maximaal 4 tot 5 jaar een speciaal programma op: het maakt de organisatie fris en schoont ingesleten procedures en werkwijzen weer eens op.

#### **Algemene aanbevelingen voor een vervolg van de Spoedaanpak:**

In het regeerakkoord is extra geld (ongeveer € 500 mln) vrij gemaakt voor infrastructuur. Het is op dit moment onduidelijk waar die investeringen in gedaan worden. Het is zeer waarschijnlijk dat daarvoor weer een apart programma wordt opgezet. Indien dat programma afwijkend is (bijv. OV-maatregelen) zal er een nieuw programma komen. Aangenomen dat met dat extra budget weer dezelfde maatregel en dezelfde soort werken als in de Spoedaanpak (maatregelen om de doorstroming op rijkswegen verder te verbeteren en iets te doen aan congestie) worden benoemd, zou mijn aanbeveling aan RWS zijn:

1. Zet de tijdelijke organisatie van de Spoedaanpak nog een aantal jaren door. Definieer opnieuw de mijlpalen. Ben je met die mijlpalen flink op weg ga dan pas over naar de staande organisatie en hef de tijdelijke organisatie op.

2. Evalueer dan eerst de spoedaanpak en diverse elementen daarvan op een structurele manier en voer verbeteringen door voordat het extra programma wordt toegevoegd aan de tijdelijke organisatie.

**Inhoudelijke aanbevelingen indien er geen extra maatregelen bij de Spoedaanpak worden gevoegd:**

Indien dat extra geld niet in een (nieuw) tijdelijk programma wordt gestoken en er geen extra projecten onder de Spoedaanpak worden gebracht, is mijn aanbeveling de Spoedaanpak als tijdelijke organisatie op te heffen zodra alle projecten in uitvoering zijn genomen (medio 2011). Maak het programma dan ook af en zorg voor herkenbare resultaten voordat het programma in de reguliere organisatie wordt opgenomen. De uitvoering van deze projecten wijkt namelijk nagenoeg niet af van de reguliere grote uitvoeringsprojecten en wordt gewoon via SCB (Systeemgerichte ContractBeheersing) gedaan. In de staande organisatie moet dan wel een verankering plaats vinden van alle goede dingen die in de tijdelijke organisatie van de Spoedaanpak is geleerd. Bepaal dan binnenkort het moment van fase 5: overdracht naar de staande organisatie.

**Inhoudelijke aanbevelingen voor de Spoedaanpak bij uitbreiding met een pakket investeringen:**

1. Laat naar analogie van Sneller en Beter in de voorfase (initiatie programma) een keer een soort "peer review" doen door enkele ervaren projectmanagers op het (extra) programma dat door beleidsmakers in concept is opgesteld. Laat hen dan ook nog eens adviseren over een logische bundeling van projecten.
2. De planstudies bundelen en meerdere planstudies tegelijk laten uitvoeren in enkele gemengde gespecialiseerde teams samengesteld uit diverse regionale en specialistische diensten. Op deze wijze zijn er minder regionale verschillen en kan de effectiviteit vergroot worden.
3. Verbinding staande organisatie en tijdelijke organisatie versterken vooral in de fasen voor uitvoering door bijvoorbeeld geen gate reviews maar collegiale toetsen uit te voeren.
4. Grotere focus op veiligheid en borging daarvan. Onder druk van de mijlpalen en de contractstrategie is bij een aantal projecten soms op en soms net over een grens gegaan met veiligheid in het werk. Vooral de contracteringsstrategie is daar oorzaak van, omdat er een incentive voor de ON's wordt gezet om tijd en geld te bespreken en zij daardoor soms tot het minimum en soms daarover gaan. Richtlijnen zijn namelijk geen normen. Door een minimumgrens in te bouwen en duidelijke veiligheidsgrenzen voor te schrijven kan dat worden voorkomen.
5. De communicatie(-strategie) van de Spoedaanpak is erg effectief en succesvol: Zet deze door en zorg voor een bredere toepasbaarheid, bijvoorbeeld in andere projecten.
6. Verbinding marktstrategie Spoedaanpak en reguliere projecten. Tracht de systematiek in te bedden in de "normale" afwegingen voor contractvormen en maak deze contracteringsvorm, met een aantal verbeteringen onderdeel van het contractenbuffet. De toepasbaarheid heeft dan vooral te maken met een opgave van snelheid en hoge mate van onzekerheid op het moment van aanbesteden. Zorg vooral dat zaken minder worden doorgeschoven naar de uitvoeringsfase en dat er enkele extra zekerheden m.b.t. kwaliteit (t.o.v. de prijs) worden ingebouwd.
7. Opdrachtgeverschap voor de projecten eenduidig beleggen.
8. DVM bleek het grote risico en RWS was system integrator in de contracten. Daarmee lag dat risico op het RWS-bordje. Dat kan veel meer in samenwerking met de marktpartijen. Leg daar dan ook de (mede-) verantwoordelijkheid neer in de contracten.
9. Zorg voor een leercurve door duidelijke fases met mijlpalen te definiëren voor het extra pakket en tijd te reserveren voor evaluatie een uitvoering van de verbeterpunten in die fase. Beleg systematisch de verbeterpunten en verschuif deze niet naar een latere fase als het op een andere wijze beter kan worden opgelost.

### **Implementatie bevindingen eindopdracht RPA binnen RWS**

Er is besloten om tot een algehele evaluatie van de Spoedaanpak. Deze moet in het voorjaar van 2011 zijn afgerond. Deze eindopdracht wordt aangeleverd en ingebracht in de algehele evaluatie van de Spoedaanpak.

### **Wat heb ik geleerd van speciale programma's binnen de overheid en speciaal de Spoedaanpak binnen Rijkswaterstaat?**

Bij de start van deze eindopdracht van de Rijksacademie voor Projectmanagement was ik eigenlijk behoorlijk sceptisch en in sommige gevallen geïrriteerd over speciale programma's, en het programma van de Spoedaanpak binnen RWS in het bijzonder. Ik vond dat de projectmanagement kennis en ervaring weinig werd ingebracht. Mijn beeld is gaandeweg de opdracht omgeslagen in een over het algemeen positief beeld. Ik heb geleerd dat speciale programma's soms gewoon nodig zijn en dat de aanpak die gevolgd is bij de Spoedaanpak veel positieve gevolgen heeft gehad. Natuurlijk blijven er punten die beter kunnen of anders en ik vind dat er toch een grotere inbreng had moeten plaats vinden van projectmanagement. Maar mijn mening over de Spoedaanpak is wel omgeslagen en ik heb waardering voor de aanpak.

### **Spanning overbruggen door inzicht bij andere projectmanagers**

De scepsis die ik bij de start had, zit waarschijnlijk ook bij andere projectmanagers en zit dieper in de projectorganisaties van RWS. De spoedaanpak is een "fremdkörper". Je behoort er wel toe of je behoort er niet toe. Als je er niet toe behoort kan dat voelen als een diskwalificatie van goede PM-ers die niet-spoedaanpakprojecten doen. De spoedaanpak is succesvol. Het streven is in mei 2011: 10 lintjes te hebben geknipt (opening) en 30 schoppen in de grond te hebben gezet (start werkzaamheden). De stand van zaken in december 2010 is:

- Van de 30 projecten zijn er 26 waarvan nu een tracébesluit of wegaanpassingsbesluit ligt, waarvan 13 onherroepelijk; voor 1 project moet nog een ontwerp-tracébesluit worden genomen.
- Van de 30 projecten zijn alle 30 projecten gegund.
- Van de 30 projecten zijn er 20 die de schop in de grond hebben gezet
- Van de 10 lintjes zijn er nu 5 geopend.

Hoe kan ik die spanning doorbreken en de andere projectmanagers? Door inzicht is die spanning te overbruggen. Daarom zal ik mijn bevindingen niet slechts delen met de rijksacademie voor projectmanagement, maar ook presentaties houden voor de landelijke pool projectmanagement en de afdeling projectmanagement van Dienst Infrastructuur. Zo heb ik voorgesteld ook op de Projectendag RWS op 10 februari 2011 een presentatie houden. Daar kan ik inzichten delen en bespreken.

Dick van Klaveren,  
December 2010

### Rich Picture Eindopdracht RPA, Dick van Klaveren

