

20/12/2011



RPA
STUDIEOPDRACHT

BEHIND THE PAINTED SMILE

Definitie van het vraagstuk

Het is toch te gek dat...

Bij de start van een project de gebruiker eerst begint met mopperen over andere projecten die de Rijksgebouwendienst (hierna: Rgd) heeft uitgevoerd. De veelgehoorde klacht is dat de Rgd te traag is en er te veel wisselingen in het team zijn. Uiteindelijk is de gebruiker wel tevreden over het eindresultaat, maar niet over het proces. De projectmanager moet eerst het 'oud zeer' repareren, voordat hij daadwerkelijk met de nieuwe huisvestingsvraag kan starten.

Het ventileren van negatieve ervaringen en sentimenten ("we gaan aan de slag, maar niet zo als in Zwolle!") betekent verlies van tijd en energie. Het is een verliesfactor voor het project. Dat levert frustraties op aan beide kanten en zet de relatie met de klant direct onder druk. Waarom gebeurt dit keer op keer? Ligt dit aan de start-ups en de wijze waarop de voorbereiding plaatsvindt?

Situatie

De Rgd levert huisvestingsoplossingen voor rijksdiensten. Dit is vastgelegd in het Rijkshuisvestingsstelsel. Huisvesting is in de bedrijfskolom een grote kostenpost en van strategisch belang. Rijksdiensten zijn verplicht om hun huisvesting via de Rijksgebouwendienst te regelen (verplichte winkelnering). De Rgd is opdrachtgever voor nieuwe projecten en vastgoedeigenaar voor circa 2.000 panden in heel Nederland. De Rgd heeft derhalve een 'portefeuillebelang', want zij moet zorg dragen voor goede, veilige en doelmatige huisvesting. De gebruiker daarentegen kan min of meer zelfstandig beslissen over zijn huisvesting. De dienst 'OBR' (Organisatie Bedrijfsvoering Rijk van het ministerie van BZK) stelt de kaders voor rijkshuisvesting, de Rgd voert dat beleid uit en levert huisvestingsoplossingen. Dat kan in een aantal gevallen strijdig zijn, zoals in het geval van de Belastingdienst die in Doetinchem een kantoorpand wil laten bouwen, terwijl de Rgd dat vanuit portefeuillebelang een suboptimale oplossing vindt. Het beleid is om rijkshuisvesting te clusteren in 'concentratiesteden', zoals Den Haag, Utrecht, Groningen en Zwolle. Doetinchem hoort daar niet bij.

Behalve verschillende belangen tussen klanten en Rgd, is er intern sprake van verkokering. De Rijksgebouwendienst is een grote dienst waarbij de werkzaamheden zijn verdeeld over vier directies. De klant zou er in feite geen last van moeten hebben hoe de Rgd georganiseerd is. De klant geeft opdracht aan de Rgd en die zou efficiënt moeten handelen. Dit is echter niet het geval. Er is afstand tussen de verschillende directies, waardoor de medewerkers niet altijd congruent samenwerken. Bij de overdracht van een project van Vastgoed naar de directie Projecten komt het voor dat de projectmanager van Projecten aangeeft 'dat het project nu echt gaat beginnen'. De voorbereidingsfase soms van 1 à 2 jaar wordt dan gemakshalve vergeten. Voor de gebruiker is dat een bevreemdende ervaring. Hij heeft toch 2 jaar allerlei voorbereidingswerk gedaan, zoals het bepalen van de scope, onderzoeken van financiële kaders en het uitzoeken van ruimtelijke orderingsvraagstukken etc. De neiging bestaat om vanuit het belang van de betreffende directie te denken en te handelen en niet te kijken vanuit de Rgd-brede optiek. Dit gaat ten koste van het gezag van de positie van de Rgd.

Ook proberen gebruikers, zoals de KLPD, soms om onder de huisvestingsplicht van de Rgd uit te komen door allerlei producten en diensten (ICT, beveiliging, vloerbedekking) zelf aan te besteden en onder te brengen in een mantelcontract. Voor de Rgd resteert dan de regiefunctie. In andere gevallen nemen gebruikers zelf adviseurs in de arm voor een second opinion of om zich gesteund te voelen bij de gesprekken met de Rgd.

Er is in 2008 een klanttevredenheidsonderzoek¹ uitgevoerd, maar dat is op globaal niveau en niet op projectniveau. De scores zijn laag, het gemiddeld rapportcijfer voor de Rgd was een 5. De directie vindt deze uitkomst zorgwekkend en heeft maatregelen getroffen zoals het instellen van een 'klantregisseur', gestructureerd overleg tussen de regisseurs van de verschillende directies en extra training voor de medewerkers. Dat heeft echter het gemopper nog niet verholpen. Dat is ook eigenlijk niet zo vreemd, gezien de complexiteit van de situatie. Het is niet ondenkbaar dat er ergernissen leven, maar de Rgd zou in staat moeten zijn om de start-up om te bouwen tot een succesvol begin van een project.

Wat zijn de symptomen

Er ontstaat tijdverlies bij de opstart van een project, omdat de klant eerst zijn ervaringen uit het verleden kwijt wil. Hij wil daarin gehoord worden en pas als dat voldoende is besproken is er ruimte om het nieuwe project te starten. Dit kan soms een paar bijeenkomsten duren.

De projectmanager raakt hierdoor minder gemotiveerd. Hij moet eerst tijd besteden aan de ervaringen uit het verleden, waar hij meestal niets meer aan kan doen. Een geïnterviewde geeft aan dat hij altijd probeert om één klacht op te lossen om daarmee vertrouwen bij de klant te winnen.

Waarom is dit schadelijk?

Dit is schadelijk voor de *Rijksgebouwendienst*, omdat veel tijd, energie en aandacht verloren gaat verloren aan de bagage van de gebruiker uit eerdere projecten. Het is verspilling van publiek geld en economisch niet verantwoord.

Enkele geïnterviewden geven aan dat het een negatief gevoel oproept waardoor het enthousiasme van de projectmanager voor het nieuwe project vermindert. Bij ongewijzigd beleid kan de Rgd gebruikers verliezen. Dit is weliswaar beperkt vanwege de verplichte winkelnering, maar de musea vormen een uitzondering en daar worden momenteel gesprekken gevoerd om afstand te doen van de huisvestingzorg die de Rgd verplicht is te leveren. Op deze wijze missen we kansen om direct bij de start de relatie van met de gebruiker goed neer te zetten. We staan al met 1-0 achter aan het begin van het proces.

Voor de *gebruiker* is dit schadelijk, omdat hij niet het product en/of de service krijgt die hij wenst. Hij voelt zich soms verplicht om externe adviseurs in te schakelen.

En voor de *overheid* is het ook schadelijk, omdat er teveel geld en tijd aan het oplossen van 'oud zeer' opgaat.

Onderzoek

Om te controleren of mijn onderzoeksvraag: "*Het is toch te gek dat... bij de start van een project de gebruiker eerst begint met mopperen over andere projecten die de Rijksgebouwendienst heeft uitgevoerd*" klopt, heb ik 10 personen van de Rijksgebouwendienst (2 MTleden, 6 projectmanagers en 2 assetmanagers) geïnterviewd met de volgende vragen:

- is deze situatie herkenbaar?
- kun je er voorbeelden van beschrijven?
- hoe ga je er mee om?

¹ Klanttevredenheidsonderzoek, 2008

Alle personen herkennen de situatie en kunnen voorbeelden noemen. Uit de interviews komt het volgende beeld naar voren.

De Rgd wil een goed product maken en ook de gebruiker wil het beste product voor zijn situatie. Huisvesting is voor de gebruiker bijzonder. Het is geen 'core business', maar een traject (renovatie, verhuizing, nieuwbouw) wat een organisatie hoogstens eens in de circa 10 jaar doet. Huisvesting roept emoties op en is spannend.

Beeld van de gebruiker

Daarnaast is door personele wisselingen aan de kant van de gebruiker kennis over het stelsel en het proces lang niet altijd aanwezig. Ook kan het voorkomen dat de gebruiker het proces te lichtvaardig inschat. Bij andere klanten (zoals de Belastingdienst of de Raad voor de Rechtspraak) zijn er medewerkers die al jarenlang projecten uitvoeren met de Rgd. Deze 'routiniers' dragen deze ervaringen met zich mee en het lijkt soms of die zich gaan stapelen. In de projecten ervaren veel gebruikers een discontinuïteit. Projectmanagers en andere medewerkers worden makkelijk vervangen of op een ander project geplaatst. Alle geïnterviewden ervaren dat de gebruiker vaak wel tevreden is over eindresultaat ('mooi gebouw'), maar niet over het proces (moeizaam, traag, lange doorlooptijd) en de kosten.

Beeld van de Rgd-er

De geïnterviewden geven aan dat zij de collega's en het management ervaren als hardwerkende professionele mensen, met veelal een passie voor het werk. Die passie is zichtbaar doordat medewerkers extra kennis hebben en veel betrokkenheid tonen bij architectuur, projectmanagement en de portefeuille van de Rgd. Ook de werkomgeving wordt als bijzonder ervaren door o.a. de maatschappelijke relevantie van de activiteiten, de politieke context en het beschermen en behartigen van cultureel erfgoed.

Een geïnterviewde merkte op dat er weinig aandacht is voor de teamsamenstelling van de Rgd. Medewerkers worden meestal op beschikbaarheid en kennis/ervaring ingezet, maar er wordt weinig rekening gehouden met de diversiteit (individuele kwaliteiten zoals creativiteit, flexibiliteit, consciëntieus werken) en de 'chemie' tussen personen.

Procesreflectie

Ook ervaren de geïnterviewde collega's dat er in de definitiefase van het project weinig reflectie op het proces plaatsvindt. Er wordt bijvoorbeeld geen structurele 'tussenevaluatie' uitgevoerd en ook aan het eind van deze projectfase wordt niet of nauwelijks structureel geëvalueerd. We weten als projectmanagers in de initiatief- en definitiefase eigenlijk niet wat de gebruiker werkelijk van ons werk vindt. Behalve als hij zelf het initiatief daartoe neemt (wat eigenlijk alleen voorkomt als de gebruiker heel erg ontevreden is, maar dan wordt het ook snel geëscaleerd naar directieniveau) of zich uit in een voorkomende situatie.

Analyse van de situatie

Om de situatie te analyseren heb ik de theorie gebruikt van het Fundament van een organisatie², zoals besproken in seminar 2 ('Order out of chaos') van het kernprogramma Bouw II van de Rijksprojectacademie.

Hierbij zijn twee principes geformuleerd:

- organisaties zijn niet aanspreekbaar
- functies doen niets; personen verzetten het werk.

Dat betekent dat de organisatie Rgd niet aanspreekbaar is, maar dat veel meer gekeken moet worden naar de medewerkers, de gebruikers en de onderliggende patronen.

Er is een duidelijk patroon zichtbaar dat hoe complexer een project wordt, hoe sneller er sprake is van een langere doorlooptijd dan gepland, waardoor er hogere kosten ontstaan, het pand later wordt opgeleverd dan voorzien en er wisseling kan optreden in de teamsamenstelling. Hoe meer van dit soort ervaringen een klant heeft ("stapelen van ervaringen") en ze niet eerder heeft kunnen bespreken hoe meer gemopper een projectmanager kan verwachten.

De Rgd is vanuit haar monopoliepositie verplicht om zijn gebruikers goed te blijven bedienen³. Er zal een oplossing gevonden moeten worden voor de kritiek die gebruikers hebben op de werkwijze van de Rgd. Het is niet te vermijden dat een klant zijn ervaringen en ergernissen wil uiten, maar de projectmanager moet hier wel goed op voorbereid zijn. Er ligt een kans om de start-up van een project te verbeteren. En dat betekent meer aandacht voor de klantrelatie, de organisatie van de klant, de ambitie van de klant en minder puur 'projectgericht' denken. Het kan zelfs zo zijn dat het goed kunnen uiten van eerdere ervaringen bindend werkt op een relatie.

De klant is verantwoordelijk voor de juiste huisvestingsvraag en het budget, maar heeft veelal weinig kennis en ervaring hiermee. De Rgd is verantwoordelijk voor het proces en heeft veel kennis en ervaring in huis. De klant is daardoor nogal afhankelijk van de Rgd. Dat zet druk op de relatie. De Rgd zou meer moeten toetsen of het proces nog goed loopt en hier vooral in de initiatief- en definitiefase aandacht aan moeten besteden. In deze fase is de onzekerheid het grootst en is er minder tastbaar resultaat. Een projectmanager zou meer procesenergie voor in het project moeten stoppen en moeten inzetten op het 'management van vertrouwen'.

De rijksdiensten zijn onze klanten. Zij zijn echter geen gebruikers/klanten zoals in een commerciële setting. De randvoorwaarden voor het huisvestingsproces zijn vastgelegd in het huisvestingsstelsel. De gebruikers ervaren daarbij een zakelijke tegenstelling. De gebruiker wil iets en is behoorlijk autonoom om zijn huisvestingswens te realiseren, maar is niet volledig vrij. De Rgd zal als uitvoerder van het regeringsbeleid soms haar vinger opsteken en wil dat de risico's geborgd zijn. Het misverstand kan zitten in de verwachtingen van de gebruiker en de Rgd. De Rgd geeft weinig tegengas als de gebruiker bepaalde randvoorwaarden stelt zoals de (politiek) gewenste einddatum. Het managen van verwachtingen gebeurt onvoldoende

Het werk en de werkomgeving is veelal complex door de procedures (regelgeving, aanbesteding), de verantwoording en de politieke aspecten. De medewerkers zijn redelijk autonoom bij het uitvoeren van hun werk. Bij de Rgd is wel veel kennis en ervaring aanwezig. Er is trots en betrokkenheid bij de individuele medewerker en een groot oplossend vermogen, maar kennisdeling ontbreekt⁴. Hierdoor zijn er veel individuele verschillen. De kwaliteit van het werk hangt af van de kwaliteit van de individuele medewerker. De medewerker wordt echter wel als exponent van de Rgd gezien. Hij

² seminar 2 ('Order out of chaos') college op 19 mei 2010 door A. Dorée

³ Interview MT leden

⁴ Interview projectmanager

vertegenwoordigt de Rgd, hoewel hij niet alle projecten en alle 'in and outs' kent, wordt hij er wel vaak op aangesproken. De projectmanager realiseert zich dat niet altijd; het vertrek bij een start-up is nog wel eens 'blanco'.

De Rgd heeft in 1999 een omslag doorgevoerd naar een baten/lastendienst. Deze omslag moet nog meer geïnternaliseerd worden. Er heerst vaak nog de opvatting dat de Rgd wel weet wat goed is voor de gebruiker. De medewerkers zijn erg op de inhoud gericht en hebben minder oog voor de vraag van de gebruiker. Rgd-ers willen soms een té mooie oplossing⁵. Dat verklaart enigszins dat men de omgang met de klant lastig vindt. Het behoort niet tot de kerncompetenties. De Rgd wordt ervaren als een 'expertorganisatie' een optelsom van deskundigen, geen integrale dienstverlener. Er is veel instrumentele kennis, maar weinig kennis en aandacht voor relatiemanagement. De kracht van de kennis wordt dan een zwakte.

Oplossingsalternatief

Om de start-up van een project te verbeteren zijn er twee oplossingsrichtingen mogelijk: de 'lange route' waarbij de achterliggende (organisatorische, procedurele) oorzaken worden opgelost, maar ook de 'korte route' waarbij er direct mogelijkheden aan de projectmanager worden aangereikt. Hiermee kan de start-up van een project anders worden voorbereid, waardoor de relatie met de klant beter gefundeerd wordt en de start-up een succesfactor wordt. De projectmanager is beter toegerust en negatieve sentimenten leiden tot minder tijdverlies en verlies aan motivatie.

Preventieve acties door de projectmanager:

Informatie over de context van de gebruiker moet deel uit maken van de voorbereidingen van de projectmanager. Onderdelen zijn:

- organisatie van de gebruiker
- cv van de gesprekspartner(s)
- welke projecten zijn de afgelopen twee jaar geweest,
- hoe zijn de verhoudingen bij de gebruiker (stakeholdersanalyse)
- wat is de ambitie/de huisvestingsstrategie.

Kortom maak een factsheet van de gebruiker.

'Coping strategies' voor de projectmanager tijdens de start-up:

- Kritiek niet weerspreken, maar verklaren.
- Simpele kritiek meteen pareren.
- Complexere vragen meenemen en beantwoorden.
- Uitleggen hoe het Rijkshuisvestingsstelsel en de procedures werken.
- Wees helder en realistisch in de mogelijkheden en stappen in het huisvestingsproces.
- Wees ontvankelijkheid om in breder verband (met andere collega's) te opereren.
- Geen 'nee, want', maar 'ja, mits' (mogelijkheden aanreiken hoe iets wel kan).
- Let op 'weak signals'.
- Investeer in de relatie (besteed aandacht aan de menselijke relaties, leer elkaar kennen, zoek informele momenten om elkaar beter te leren kennen).

Het aanleggen van een verzameling van 'Best practices' door de projectmanager:

- De vraag stellen: "wat heb je (= gebruiker) nodig om weer tevreden te zijn?"
- De vraag over commitment durven stellen: "als het zo moet (er is geen vertrouwen, de klant blijft terugkomen op eerder gemaakte fouten), dan moet ik mijn opdracht terug geven".
- Maak de start-up van een project niet te formeel (mensen moeten zich op hun gemak voelen).

⁵ Interview projectmanager

Vanuit de organisatie:

- Ondersteun medewerkers beter met kennis over de gebruikers zoals gebruikerinfo, gebruikervraag, gebruikersorganisatie, overzicht laatste projecten en evaluaties.

Een goed voorbeeld hiervan is de analyse van mijn collega naar aanleiding van een vraag van de DG Rijksgebouwendienst. Hierbij heeft hij de renovatie van de Monarch (een kantoorpand in Den Haag) afgezet tegen de praktijk van de Rgd. De stelling van de marktpartij was dat deze renovatie een 'huzarenstukje' is wat betreft snelheid in de realisatie. Mijn collega heeft geanalyseerd wat precies de condities zijn waaronder dit werk is uitgevoerd en concludeerde dat de Rgd dit in nagenoeg dezelfde tijd kan uitvoeren, omdat het een behoorlijk afgebakend project is, waarvoor al de nodige onderzoeken zijn uitgevoerd en wat past in het bestemmingsplan⁶. In het algemeen zijn de projecten die de Rgd uitvoert vele malen complexer van aard, waardoor de benodigde realisatietijd langer is.

- Schenk aandacht aan de competentie 'omgevingssensitiviteit' van de projectmanager.
- Geef de gebruiker mogelijkheden om zijn ervaringen te melden bijvoorbeeld in een klanttevredenheidsonderzoek, een klantpanel en/of een (tussen)evaluatie.

Een mogelijke wijze van invoering

Om de in het vorige hoofdstuk geschetste oplossingen voor de 'korte route' succesvol te kunnen gaan toepassen zijn ze beoordeeld op haalbaarheid. De oplossingen kunnen op het niveau van de projectmanager en op organisatieniveau worden ingezet. De toetscriteria vanuit procesmanagement⁷ zijn hiervoor gebruikt:

- draagvlak creëren
- quick wins
- naming and framing
- ondersteunt de oplossing het proces.

Bij het beschouwen van deze criteria wordt duidelijk dat de quick wins te halen zijn door meer aandacht te besteden aan preventie. De projectmanager is dan beter voorbereid en kan hierdoor zorgdragen voor een betere start-up wat effect heeft op het gehele proces. Hiervoor is draagvlak nodig bij het Management Team van de directie vastgoed (MTV). Het MTV is zich er van bewust dat de klantrelatie verbeterd zou moeten worden. Een gesprek met het MTV of enkele leden is nodig om te vast te stellen of de 'sense of urgency' aanwezig is, de analyse van het probleem gedeeld wordt en de aanpak ondersteund wordt.

De projectmanager kan goed geholpen worden door de implementatie van de 'preventieve maatregelen', omdat het direct bijdraagt aan zijn dagelijkse werk. Hiermee ondersteunt de oplossing het proces. Concreet betekent dit:

- Bewustwording bij de individuele projectmanagers op gang brengen. Bijvoorbeeld door het als thema in te brengen op een 'Vastgoeddag'. Beschrijf de situatie van de start-up in z'n huidige vormen, schets de mogelijke verbeteringen en benoem het goed ("een betere start, begint bij jezelf").
- De projectmanager moet de preventieve maatregelen bij een start-up van een project gaan uitvoeren. Maak een factsheet en een stakeholdersanalyse.

⁶ Memo 'Renovatie Monarch door Provast', 26 november 2010

⁷ 'Procesmanagement' Hans de Bruijn, Ernst ten Heuvelhof, Roel in 't Veld

Het is ook van belang om de aanbevelingen voor de organisatie op te pakken.

Dit zijn:

- Ondersteun medewerkers beter met kennis over de gebruikers zoals gebruikerinfo, gebruikervraag, gebruikersorganisatie, overzicht laatste projecten en evaluaties. Maak de stakeholdersanalyse tot een verplicht onderdeel van de 'projectkaart'.
- Biedt gelegenheid aan de gebruiker om zijn ervaringen te melden bijvoorbeeld in een klantforum. Hou een klanttevredenheidsenquête in 2012 en maak een evaluatie na de definitiefase tot een verplicht onderdeel van de overdracht.

De oplossingen op het niveau van de projectmanager en de organisatie zouden gelijktijdig en in relatie tot elkaar uitgevoerd moeten worden. Een projectmanager die geen of zeer moeilijk informatie over de klant kan vinden, zal daarop afhaken en de noodzakelijke voorbereiding komt daarmee in het gedrang.

Tenslotte ligt er een mooie kans om de start-up van een project te verbeteren door de 'blinde vlek' weg te gaan poetsen en een project meer in te bedden in de context. Het projectmanagement moet onderdeel uit gaan maken van het relatiemanagement.

Voor de projectmanager ligt er een uitdagende opgave om achter de 'painted smile' van de gebruiker te gaan kijken.

----00----