Belemmeringen en kansen voor de Rijksgebouwendienst

In de speelruimte van de projectmanager van de Rijksgebouwendienst, en benaderd vanuit het dilemma '*Het streven naar perfectie en de acceptatie van imperfectie*'

Studieopdracht

in het kader van de opleiding 'Kernprogramma' aan de Rijksprojectacademie

Jan Mutsaers
December 2010

Inhoudsopgave

1. INLEIDING 3

2. ONDERZOEKSVRAAG 4

3. THEORETISCH KADER 7

A. PERSPECTIEF OP ORGANISATIECULTUUR 7
B. ORGANISATIONELE SAMENWERKING ALS COMPLEXITEIT; CONTINGENTIETHEORIE 7
C. ORGANISATIONELE SAMENWERKING ALS GROEPSCULTUUR; CULTURELE INTERACTIE 8

4. ANALYSEKADER 9

5. CASUS '*BRANDVEILIGHEIDSMAATREGELEN IN PI BREDA*' 10

6. TOETSING AAN DE KADERS 11

A. KENMERKEN RIJKSGEBOUWENDIENST 11
B. INTEGRATIEPERSPECTIEF 11
C. DIFFERENTIATIEPERSPECTIEF 11
D. TOETSING VAN HET ANALYSEKADER 13
E. REFLECTIE OP DE CASUS 14

7. CONCLUSIE EN VERBETERVOORSTEL 15

8. LITERATUUR 17

9. BIJLAGE 1: CASUS '*BRANDVEILIGHEIDSMAATREGELEN IN PI BREDA*' 18

1. Inleiding

Dit is de rapportage van een onderzoek dat heb ik gedaan in het kader van de opleiding 'Kernprogramma' aan de Rijksprojectacademie.

Doel onderzoek
Het doel van het onderzoek is het bieden van een methode om de aanpak en resultaten van de projecten te verbeteren en daarnaast het opbouwen van kennis. Ik onderzoek daarvoor het mechanisme dat de dynamiek in en rondom een project beïnvloedt. Het onderzoek benader ik vanuit het dilemma '*Het streven naar perfectie en de acceptatie van imperfectie'* waarmee ik als projectmanager van de Rijksgebouwendienst worstel, en wat mij ook fascineert.

Leeswijzer
Deze rapportage heeft naast de inleiding zeven hoofdstukken, waarbij in hoofdstuk 2 de onderzoeksvraag en de context worden behandeld. Daarna wordt er in hoofdstuk 3 een theoretisch kader neergezet. Hoofdstuk 4 geeft het analysekader en de hypotheses. Aansluitend wordt er een casus beschreven in hoofdstuk 5. De toetsing aan de kaders en de reflectie op de casus, worden behandeld in hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7 geeft de conclusie. Een overzicht van de geraadpleegde literatuur is gegeven hoofdstuk 8. Ten slotte is in de bijlage een beschrijving van de casus gegeven.

Het onderzoek opzetten en afronden heeft veel inspanning van mij gevraagd. De suggesties van medestudenten, Joop, Marjan en André van de Rijksprojectacademie, Jaap als nestor, collega's van de Rijksgebouwendienst, de feedback van Esther op deze rapportage, en in het bijzonder de gesprekken met mijn begeleider Marcel Veenswijk hebben mij op het goede spoor gebracht en bijgedragen aan het resultaat.

2. Onderzoeksvraag

Het onderzoek richt zich op een thema dat binnen de Rijksgebouwendienst actueel is en waarmee ik in de rol als projectverantwoordelijke wordt geconfronteerd. Het thema van dit onderzoek, een verwondering, heb ik in eerste instantie als volgt verwoord: *Het is toch te gek dat de Rijksgebouwendienst werk uitbesteedt aan opdrachtnemers die dat werk vervolgens niet volledig uitvoeren (in kwalitatieve en/of kwantitatieve zin).* Voordat deze verwondering wordt geformuleerd als een onderzoeksvraag, geef ik een schets van de omgeving van de Rijksgebouwendienst (intern en extern) waar deze thematiek aan de orde is en op welke wijze het vraagstuk zich openbaart.

Om de onderzoeksvraag te formuleren en uit te werken heb ik gezocht naar de polarisatie in het vraagstuk, omdat daarmee de casus helder en duidelijk kan worden neergezet en omdat de nuancering in de praktijk van alle dag die uitersten vaak maskeert. Dat kan de scherpte in de analyse voor veranderingen beperken. De keuze van het thema is mede bepaald door het krachtenveld waarbinnen de Rijksgebouwendienst haar werkzaamheden (het leveren van huisvesting voor diensten van de rijksoverheid) uitvoert. Dat werk gebeurt in een omgeving met een politiek-bestuurlijke context waar 'de overheid' niet kan en niet mag falen en een maatschappij waar afspraken niet altijd waterdicht blijken te zijn en partijen ook een eigen interpretatie geven aan afspraken.

<u>Algemeen</u>
De missie van de Rijksgebouwendienst is: *De Rijksgebouwendienst draagt bij aan het succesvol functioneren van zijn klanten door het bieden van efficiënte en effectieve huisvestingsoplossingen. Met het in stand houden van monumenten draagt de Rijksgebouwendienst bij aan het behoud van ons cultureel erfgoed*.
Uitgangspunt is dat de opdrachtgevers van de Rijksgebouwendienst (zowel de politiek als de feitelijke opdrachtgevers) hanteren als uitgangspunt dat de Rijksgebouwendienst de juiste kwalificaties heeft om een huisvestingsvraag in te vullen vanuit haar rol als de **publieke** opdrachtgever (professioneel en binnen de afgesproken kaders). Vanuit die basis wordt verwacht dat de Rijksgebouwendienst haar **private** opdrachtnemers informeert, stuurt en aanspreekt op kwaliteit, tijd en geld, zoals dat gebruikelijk is in een zakelijke verhouding. Het is uiteindelijk aan de Rijksgebouwendienst om hieraan ook vorm te geven en ervoor te zorgen dat die bouwprocessen goed verlopen en zonder dat hierbij zaken aan het licht komen die niet overeenkomen met het beeld van de *volmaakte* **publieke** opdrachtgever. Door de veranderende omgeving en de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen worden afwijkingen nu vaker en eerder voor het voetlicht gehaald. Denk bij de ontwikkelingen aan het instellen van de Rijksgebouwendienst als een baten-lasten-dienst en bij afwijkingen aan de –technische-gebreken in gebouwen, en andere bijzonderheden zoals het brandveiligheidprogramma naar aanleiding van de Schipholbrand, de bouwfraude en spraakmakende projecten zoals het Rijksmuseum.

<u>Ontwikkelingen</u>:
Binnen de Rijksgebouwendienst spelen op dit moment twee grote ontwikkelingen die een relatie hebben met zowel de uitvraag als de opdrachtnemer. De huisvestingsvraag die door de Rijksgebouwendienst wordt uitbesteed, *de uitvraag*, was vaak volledig beschreven en geduid voor wat betreft de technische aspecten (oplossing of resultaat). De integratie van die technische (deel-)aspecten (de interface) was vaak geen expliciet onderdeel van die uitvraag. Die ontwikkelingen zijn:

1. **Van voorschrijven naar functionaliteit**
   Ten eerste is er een ontwikkeling om de uitvraag te beperken tot de functionele eisen met bijbehorende voorwaarden en uitgangspunten. Deze verandering stelt andere eisen aan de benadering van -potentiële- opdrachtnemers. Ook het kunnen integreren van deeloplossingen tot een volledige oplossing (de interface) is veel meer dan voorheen geen aangenomen vanzelfsprekendheid maar aanleiding om al tijdens een selectiefase strikte eisen te hanteren.

2. **Integratie bij de opdrachtnemer**
   Een andere ontwikkeling is om eerder uit te besteden en minder contracten per project aan te gaan (toepassen van geïntegreerde contracten). Ook dit stelt andere eisen aan de benadering van de opdrachtnemers. Om die ontwikkelingen (die een minder concreet uitgewerkte uitvraag tot gevolg hebben) te effectueren dient er een methode in de werkwijze van de Rijksgebouwendienst beschikbaar te zijn om afwijkingen die zich voordoen te voorkomen en/of bij te sturen.

Met het abstraheren van de uitvraag tot de functionaliteit en het bundelen van de verschillende fasen en disciplines in één opdracht wordt beoogd om een verdergaande doelmatigheid (in prijs en kwaliteit) te bereiken en de invloeden om faalkosten te beperken en/of de risico's te leggen bij degenen die hier invloed op hebben.

Terugkerend naar de huidige praktijk geldt in algemene zin dat de aanpak van projecten betekent dat de Rijksgebouwendienst als gevolg van een niet volledige uitvoering door haar opdrachtnemer(s) extra inspanningen moet (laten) doen om alsnog het afgesproken resultaat te behalen. Het gevolg daarvan is dat de klanten niet tevreden zijn en dat de (publieke) opdrachtgever door de mangel gaat[1]. De scheefgroei heeft kunnen ontstaan omdat de Rijksgebouwendienst en haar opdrachtnemers werkt in een omgeving waarin verschillende aspecten een verstorende invloed hebben op de uitvoering van het werk. *Overigens merk ik op dat in de praktijk van de Rijksgebouwendienst veel dagelijkse zaken wel goed worden opgepakt en afgerond. In het streven naar een volmaakte publieke opdrachtgever zie ik dit thema als een verbeterpunt*.

De persoon die binnen de Rijksgebouwendienst de meeste invloed heeft op de realisatie van een project is de projectverantwoordelijke, meestal een projectmanager van de Directie Projecten.

Het bovenstaande leidt dan tot het volgende vraagstuk: *Wat dient een projectmanager te doen (activiteiten en gedrag) om het werk, dat de Rijksgebouwendienst uitbesteedt aan opdrachtnemers en die dat werk vervolgens niet volledig uitvoeren, (alsnog) tot een volledige uitvoering te brengen.*

Op basis van dit vraagstuk wordt ten slotte de –geobjectiveerde- onderzoeksvraag geformuleerd:

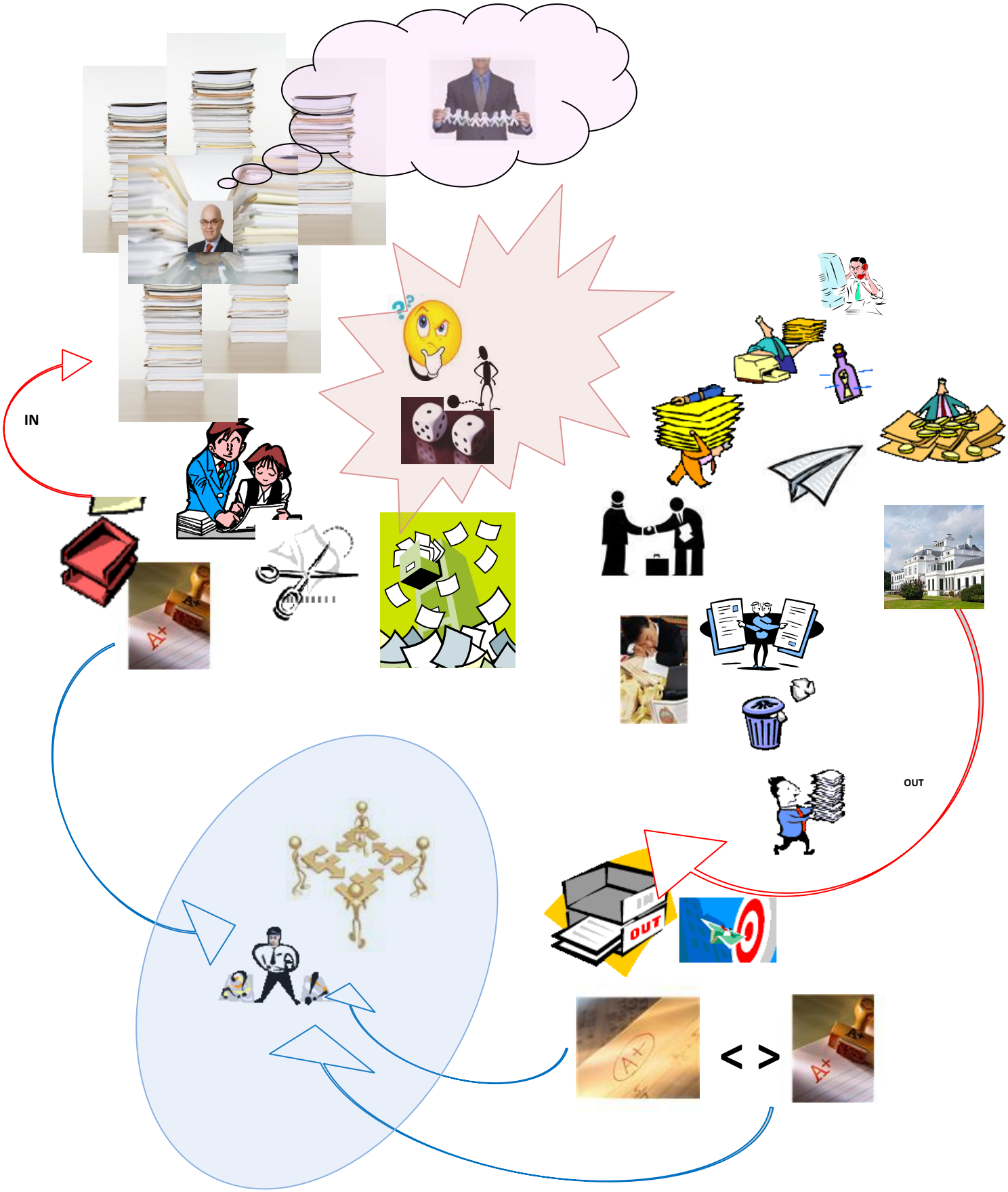
Welke belemmeringen en kansen zijn er om tot volledige uitvoering te komen van het werk dat de Rijksgebouwendienst uitbesteedt?

Uit deze onderzoeksvraag komen vier deelvragen voort:
1. **Voorwaarden**: Wat zijn belemmeringen en kansen?
2. **Stakeholders**: Welke partijen en belangen spelen een rol?
3. **Kwaliteit**: Wanneer is er sprake van een volledig uitvoering van een werk?
4. **Interactie**: Hoe gaan partijen met elkaar om en op welke wijze speelt *het werk* daarin mee?

Aan de hand van een theoretisch kader en een casus worden de deelvragen behandeld en verwacht ik meer inzicht te krijgen in het mechanisme dat de dynamiek in en rondom een project beïnvloedt. Hieruit kunnen vervolgens aanwijzingen voor verandering en verbetering in de aanpak van projecten worden afgeleid.

[1] Het betreft zoals in de inleiding gesteld een gepolariseerd standpunt. Deze uitersten komen aan de oppervlakte in de onderzoeken naar de klanttevredenheid van de Rijksgebouwendienst en de aspecten die vaak op een negatieve wijze een nieuwswaarde hebben (zoals de ontwikkelingen rondom spraakmakende projecten zoals het Rijksmuseum en de Schipholbrand).

Een figuur met de visualisatie van de onderzoeksvraag is als volgt:



3. Theoretisch kader

Een verkenning van de literatuur is geconcentreerd rondom de begrippen: *organisatie*, *cultuur* en *samenwerking*. De verkenning geeft een aantal perspectieven om naar organisaties te kijken en de denkrichtingen om de samenwerking in een organisatie te benaderen: organisationele samenwerking als complexiteit (de contingentietheorie) en organisationele samenwerking als groepscultuur (de culturele interactie). De perspectieven en de denkrichtingen worden kort uiteengezet.

A. Perspectief op organisatiecultuur

Een organisatiecultuur is de wijze omgaan van met elkaar, de waarden en normen, de wijzen van beoordelen en belonen en vooral de betekenisgeving aan het dagelijkse werk. In dat proces blijkt dat de organisatie haar flexibiliteit dankt aan de kracht van datgene waarin men gelooft en de aantrekkingskracht die dit uitoefent op de medewerkers. Het komt niet voort uit de organisatievorm (structuur) of de –administratieve- processen. Een organisatiecultuur kan op drie manieren worden gezien.[2] De drie perspectieven die worden onderscheiden zijn: **integratie**, **differentiatie** en **fragmentatie**. De beschrijving van de drie perspectieven is -sterk vereenvoudigd- als volgt:

1. **Integratie**: In een betrekkelijk stabiele omgeving blijkt een conventioneel bureaucratische manier van integratie met een hiërarchie, met regels etc. goed te werken. In meer veranderende omgevingen dient de integratie op volstrekt andere manieren plaats te vinden, bijvoorbeeld door het gebruik van multidisciplinaire projectteams en het aanstellen van personeel dat geschoold is in coördinatie en het oplossen van conflicten. Het integratieperspectief kent drie onderscheidende kenmerken: organisatiebrede consensus, consistentie tussen de diverse groepen en duidelijkheid. Kortom*: Men verstaat elkaar met een half woord en behoeft niet steeds weer tijd en energie te steken in het met elkaar tot overeenstemming komen over de definitie van de situatie waarin men gezamenlijk handelt*.

2. **Differentiatie**: Vanwege de gedetailleerde aard van hun subomgevingen, dienen de organisatorische subeenheden te variëren. Het differentiatieperspectief kent drie onderscheidende kenmerken: inconsistentie tussen de diverse groepen, consensus die aanwezig is bestaat voornamelijk binnen de subculturele grenzen en ambiguïteit buiten de subculturen.

3. **Fragmentatie**: Dit perspectief gaat uit van het dynamisch en hybride karakter van cultuur in een organisatie. Het fragmentatieperspectief kent vier onderscheidende kenmerken: ambiguïteit, complexiteit, multipliciteit en een constante stroom van veranderingen (flux).
Het fragmentatieperspectief is vanwege het ingewikkelde karakter en met het oog op een beperking van de omvang van dit onderzoek niet verder betrokken in het kader van deze opdracht.

B. Organisationele samenwerking als complexiteit; Contingentietheorie[3]

De **contingentietheorie** gaat er van uit dat de organisatie wordt aangepast aan de omgeving; de geschiktste vorm is afhankelijk van de aard van de taak of de omgeving waar men bezig is. Het management dient daarbij zorg te dragen voor een goede pasvorm. Het onderzoek van **Burns en Stalker** in de jaren 50 van de 20e eeuw heeft in belangrijke mate bijgedragen aan deze visie: er is absoluut geen garantie dat bedrijven de geschiktste organisatiemethode zullen vinden om te reageren op hun omgeving. Ook **Woodward** ontwikkelde een dergelijk inzicht. Belangrijke conclusies van beide onderzoeken zijn: dat er tijdens het organisatieproces keuzen moeten worden gemaakt en dat een effectieve organisatie afhangt van het bereiken van evenwicht of overeenstemming tussen strategie, structuur, technologie, de betrokkenheid en behoeften van de werknemers en de externe omgeving.

[2] Martin (2002), *Organizational Culture*.

[3] Morgan (1992), *Beelden van organisatie*.

Deze visie is verder ontwikkeld door **Lawrence en Lorsch** in de jaren 50 van de 20e eeuw die daarbij twee punten aan de orde hebben gesteld:

1. Er zijn verschillende organisaties nodig om verschillende afzetgebieden en technologieën te bestrijken.
2. Organisaties die werkzaam zijn in een onzekere of roerige omgeving moeten een hogere mate van –interne- differentiatie bereiken, dan die welke opereren in een stabielere en minder complexe omgeving.

In de uitwerking hebben **Lawrence en Lorsch** hun theorie gestaafd en aangetoond: Succesvolle bedrijven bereikten in iedere omgeving de meest toepasselijke mate van differentiatie en integratie. Dit inzicht leidde tot een verfijning van de contingentietheorie met twee perspectieven op organisaties (*integratie en differentiatie*). Het onderzoek van **Lawrence en Lorsch** was verder belangrijk voor een verandering in het denken over de contingentietheorie: Onder verschillende omstandigheden van de omgeving, kan de ene organisatie beter standhouden dan de andere en dat sommige organisaties minder geschikt kunnen zijn om te overleven omdat de verhoudingen tussen organisatie en omgeving het product zijn van menselijke mogelijkheden.

C. Organisationele samenwerking als groepscultuur; Culturele Interactie[4]

Door **Martin** is het inzicht van de **culturele interactie** ontwikkeld. De kern van haar betoog is dat elk van de drie perspectieven (integratie, differentiatie en fragmentatie) een bestaansrecht heeft en dient te worden erkend. Tevens hanteert zij als uitgangspunt dat de verschillende perspectieven altijd aanwezig zijn in een organisatie en in combinatie met elkaar moeten worden bezien.

[4] Martin (2002), *Organizational Culture*.

4. Analysekader

Voor de analyse van de onderzoeksvraag is een kader opgezet aan de hand waarvan de casus zal worden getoetst. Het analysekader benadert dit vanuit de twee perspectieven op organisaties: het integratieperspectief en het differentiatieperspectief. Voor elk perspectief zijn vier combinaties van kansen en belemmeringen geformuleerd. **Kansen (*push)*** zijn*: Wat maakt dat het werkt?;* **Belemmeringen *(pull)*** zijn*: Wat maakt dat het niet werkt?*. Daarna is voor elke combinatie van kans en belemmering een hypothese geformuleerd. Deze veronderstellingen worden aan de casus getoetst. Aan de hand van de resultaten van de toetsing kan worden geconcludeerd welke aspecten invloed hebben in het projectverloop en of hieruit voor de volgende projecten lessen kunnen worden geleerd.

De kansen en belemmeringen zijn gegeven in figuur 1 en de hypotheses zijn gegeven in figuur 2.

	Push	**Pull**
Integratieperspectief	*Projectnarrative*	*Individueel belang prevaleert*
	Succesvol zijn	*Gedeelde organisatie*
	Tevredenheid klant	*Politiek-bestuurlijke invloeden*
	Eenvoud in standaard	*Project voert boventoon*
Differentiatieperspectief	*Gezonde spanning*	*Strijd*
	Creativiteit	*Routine*
	Ondernemingszin	*Interne regellast*
	Belangen bekend	*Verborgen agenda*

Figuur 1 - Push en Pull bij de perspectieven op organisaties

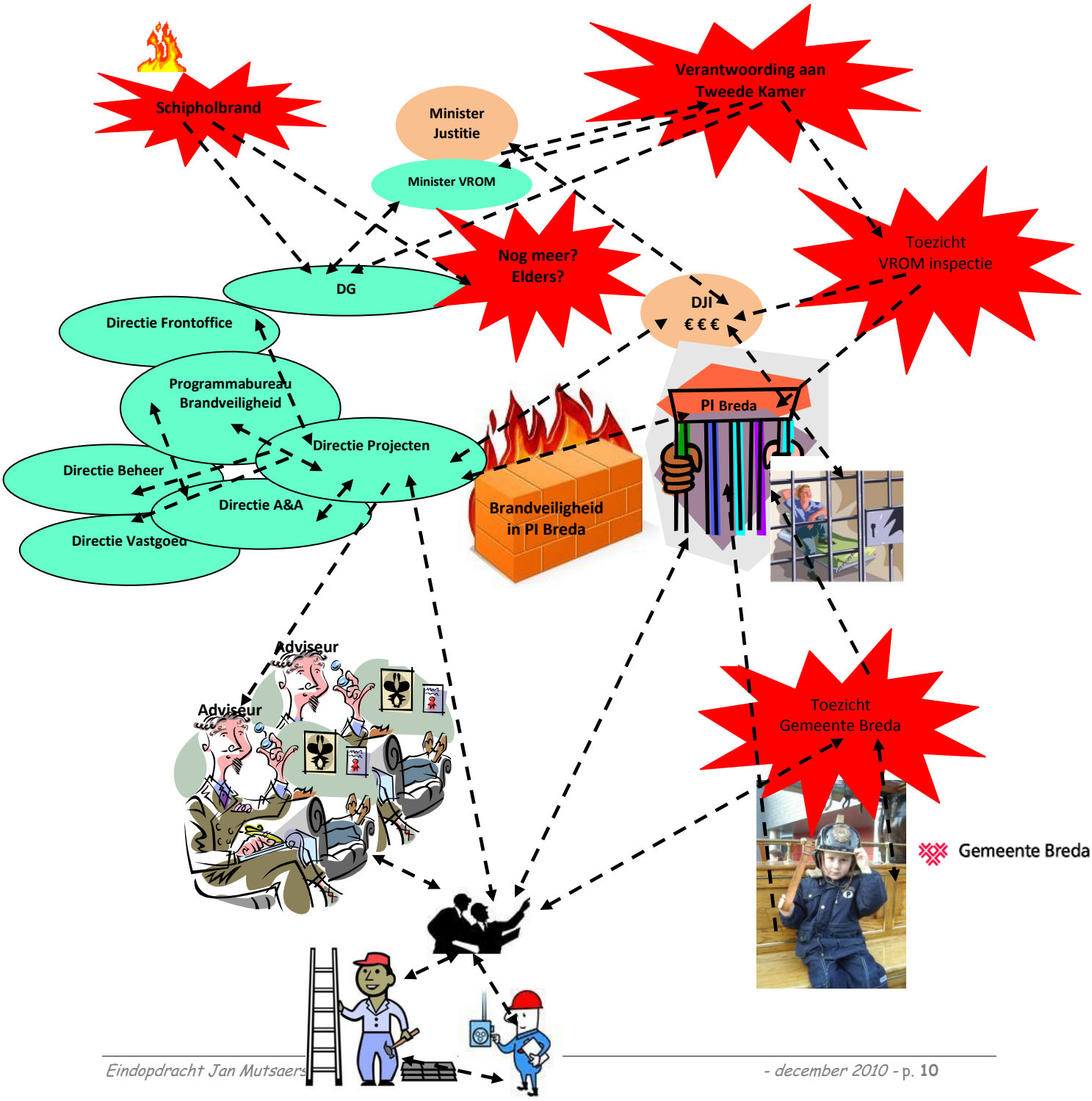
	Push	**Pull**
Integratieperspectief	*Projectnarrative*	*Individueel belang prevaleert*
De kernwaarde van het project is bekend bij alle partijen.		
	Succesvol zijn	*Gedeelde organisatie*
Het hogere projectdoel halen geeft voor iedereen succes.		
	Tevredenheid klant	*Politiek-bestuurlijke invloeden*
Resultaat wordt bereikt via een proces waarin afwegingen gezamenlijk zijn gemaakt (door opdrachtgever, gebruiker en opdrachtnemer(s)) en oplossingen worden geaccepteerd.		
	Eenvoud in standaard	*Project voert boventoon*
Ruimte geven aan en risico laten bij partijen die feitelijk de invloed hebben op de realisatie van het betreffende deel.		
Differentiatieperspectief	*Gezonde spanning*	*Strijd*
Commercie (opdrachtnemer) en politiek-bestuurlijk belang (Rijksgebouwendienst) zijn verenigbaar.		
	Creativiteit	*Routine*
De opdrachtnemers dienen maximaal ruimte te hebben om het werk te realiseren zowel naar de opdrachtgever als vanuit het eigen ondernemerschap met het oog op continuïteit en winst.		
	Ondernemingszin	*Interne regellast*
Focus op de kernvraag, respect voor andere zaken; het doel blijft centraal staan, de standaarden en protocollen die worden meegegeven worden passend gemaakt (in tijd, kwaliteit of geld).		
	Belangen bekend	*Verborgen agenda*
Het hogere projectdoel bestaat naast de individuele, gerespecteerde belangen.		

Figuur 2 - Hypotheses bij de perspectieven op organisaties

5. Casus '*Brandveiligheidsmaatregelen in PI Breda*'

De casus die behandeld wordt gaat over een project van de Rijksgebouwendienst in de penitentiaire inrichting in Breda (hierna: PI Breda). De beschrijving en uitwerking van deze casus is gebaseerd op eigen waarneming en ervaring, en aangevuld met resultaten uit gesprekken met projectmanagers en adviseurs die betrokken zijn of zijn geweest bij brandveiligheidprojecten. In het bijzonder heb ik eventuele vertekeningen die ik vanuit mijn eigen rol als projectverantwoordelijke niet zie of anders zie door het reflecteren bij anderen willen objectiveren.

Een beschrijving van de casus '*Brandveiligheidsmaatregelen in PI Breda*' is gegeven in bijlage 1. Een figuur met de visualisatie van de casus is:



6. Toetsing aan de kaders

De positionering van de casus in het theoretisch kader (volgens hoofdstuk 3) en de toetsing van de hypotheses volgens het analysekader (zie hoofdstuk 4) worden in dit hoofdstuk behandeld.
Met het plaatsen van de casus in het theoretisch kader met het onderscheid tussen het integratieperspectief en het differentiatieperspectief kunnen verschillen worden benoemd. Eerst worden een aantal kenmerken van de Rijksgebouwendienst, het integratieperspectief en het differentiatieperspectief gegeven.

A. Kenmerken Rijksgebouwendienst[5]

- *Specifieke situaties worden dominant gemaakt en genereren regelgeving.*
- *Oplossingen worden gezocht in diepgang, niet in het abstraheren van vraagstukken.*
- *Niet willen of kunnen loslaten vanwege de –eventuele- verschillen (spanning) tussen de vraag van de opdrachtgever/gebruiker en het antwoord van de opdrachtnemer.*
- *Verantwoordelijk voelen voor het niet-presteren van anderen.*
- *Aanspreken op niet gewenst gedrag (niet conformeren aan het beleid van de organisatie) is onvoldoende.*

B. Integratieperspectief

De dienstleiding (directeur-generaal) is het metaniveau: er is behoefte aan control en voorspelbaarheid in de activiteiten van de organisatie en dat gebeurt door het hanteren van standaarden en formats, het formuleren van de aanpak vooraf, en de rapportages tijdens en achteraf.

De kenmerken van het metaniveau (de bril van de dienstleiding van de Rijksgebouwendienst):
- Het project wordt gedefinieerd, uitgewerkt en voorbereid.
- Afspraken worden gemaakt, vastgelegd en nagekomen (betrouwbaarheid en voorspelbaarheid); De overeenkomsten bevatten duidelijke uitgangspunten en voorwaarden over tijd, geld, kwaliteit en proces, evenals de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en een overzicht van de risico's en de verdeling daarvan tussen partijen.
- De overeenkomst tussen klant en Rijksgebouwendienst sluit naadloos aan op de overeenkomst tussen Rijksgebouwendienst en opdrachtnemer(s).
- Wijzigingen worden benoemd, uitgewerkt en geïmplementeerd.
- Oplossingen voor huisvesting zijn generiek.
- De markt moet ruimte hebben voor creativiteit en innovatie
- Sturing kan op harde data en mijlpalen.
- Rijksbelang is ook het belang van de klant.
- De klant regelt de eigen organisatie (de afstemming tussen opdrachtgever en gebruiker).
- Een tevreden klant prevaleert boven ondernemerschap (bevestiging in tijd, prijs en kwaliteit).

Voordelen	**Nadelen**
- Eenheid, uniformiteit en beperkte complexiteit - Voorspelbaarheid - Mens is uitwisselbaar (productiemiddel)	- Afwijkingen verstoren ideaalbeeld en vragen - continue- aanpassingen in beleid en regels - Systeem is star en dominant

C. Differentiatieperspectief

De projectmanager, de uitvoerder op projectniveau: er is behoefte aan ruimte om de taak te realiseren (vrije ruimte en condities). Met het oog op het eindresultaat dienen de kaders voldoende ruimte te geven om wijzigingen in het proces en aanpak door te voeren zonder hiervoor administratieve

[5] De beschrijving van de kenmerken heb ik gebaseerd op eigen waarneming en ervaring, en aangevuld met resultaten uit gesprekken met projectmanagers en adviseurs. Voor deze kenmerken geldt dat, evenals bij de onderzoeksvraag, ervoor is gekozen om uitersten te benoemen om de casuïstiek te verduidelijken,

procedures te hoeven doorlopen. Dat vraagt: ruimte in aanpak, ruimte bij het doorlopen van het proces, bijstelling van uitgangspunten.

De kenmerken:
- Het project wordt gedefinieerd, uitgewerkt en voorbereid.
- Afspraken worden gemaakt, vastgelegd en nagekomen; De overeenkomsten bevatten duidelijke uitgangspunten en voorwaarden over tijd, geld, kwaliteit en proces, evenals de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en een overzicht van de risico's en de verdeling daarvan tussen partijen.
- De overeenkomst tussen klant en Rijksgebouwendienst gaat uit van het Stelsel Rijkshuisvesting en dient aan te sluiten op de overeenkomst tussen Rijksgebouwendienst en opdrachtnemer(s). Het stelsel Rijkshuisvesting ziet toe op de volledige huisvestingsketen, een project is niet zondermeer een identificeerbare eenheid daarin.
- De relatie klant-Rijksgebouwendienst zit in het publieke domein en de relatie Rijksgebouwendienst – opdrachtnemer(s) zit in het private domein.
- Wijzigingen in scope of uitvoering vragen continue afstemming en herijking van de gemaakte afspraken tussen partijen.
- Huisvestingsoplossingen zijn specifiek op basis van generieke modellen en processen.
- Ruimte voor de opdrachtnemer(s) mag geen functionele beperkingen opleveren.
- Sturing zowel op harde data en mijlpalen als op zachte aspecten.
- Rijksbelang kan conflicteren met het directe projectbelang.
- Opdrachtgevers en gebruikers hebben behoefte aan zowel zekerheid en voorspelbaarheid als vrijheid en bewegingsruimte.
- Opdrachtnemers zoeken continuïteit, omzet en rendement
- Opdrachtnemers realiseren het product –bij voorkeur- met beperkte inspanningen om aan de verplichtingen te voldoen en door onzekerheden en onvoorziene zaken elders te beleggen.
- Een project is geslaagd wanneer kwaliteit, prijs en tijd in balans zijn (relativiteit).
- Projectmatig zoeken naar de optimale samenwerking en het vertrouwen.

Voordelen	**Nadelen**
- Flexibiliteit om vraag en aanbod optimaal te verbinden - Systeem faciliteert - Ruimte voor inzichten en ambities (persoonlijke en projectmatige)	- Verschillen in aanpak en resultaat voor overeenkomstige opgaven - Onvoorspelbaarheid in proces - Overwegingen voor afwijkingen kunnen diffuus zijn (wijzigingen, correcties of extra) - Kwaliteit individu bepaalt mede het resultaat

Het perspectief van de projectmanager geeft – **in extreme vorm**- dat:
- Het gebruikelijk is dat 100% levering van het contract niet nodig is; 'een onsje minder' wordt ook geaccepteerd.
- Er veel begrip is voor het –tijdelijk- niet of niet tijdig presteren van enige partij in dat proces.
- Het besef leeft dat we elkaar later ook weer nodig hebben.
- In het verleden er een strakke sturing op tijd, geld en kwaliteit geen usance was omdat er tussentijds, zowel vanuit ons als vanuit de opdrachtnemer, allerlei verstoringen mochten optreden met het oogmerk om het eindproduct te verbeteren. Daarbij was overigens niet altijd duidelijk wie er nu echt een belang had bij een dergelijke wijziging.
- De formulering van de uitvraag vaak werd gestoeld op de techniek en of (deel-)oplossingen. De integratie van die technische (deel-)aspecten (*de interface*) is een logisch gevolg van het kunnen realiseren van een volledige huisvestingsoplossing door de opdrachtnemers. De verbinding van het individuele project met het organisatiebrede belang is niet in alle gevallen direct aanwezig waardoor de projectgebonden afwijkingen wel gelegitimeerd kunnen zijn en op metaniveau toch een verstoring geven.

Een vergelijking van de beide perspectieven leidt tot het inzicht dat het perspectief van de dienstleiding en de projectmanager met elkaar conflicteren. Vanuit het dilemma '*Het streven naar perfectie en de acceptatie van imperfectie'* is er dan een voorwaarde nodig om als projectmanager deze perspectieven te verbinden -> Speelruimte.

Deze speelruimte is als volgt geschematiseerd:

Welke ruimte is wenselijk en toelaatbaar	**<- >**	**Welke ruimte heb ik nodig**
Perspectief van de dienstleiding		**Perspectief van de projectmanager**

D. Toetsing van het analysekader

De hypothesen zoals opgenomen in het analysekader worden getoetst aan de casus. De resultaten zijn in figuur 3 gegeven.

	Push	**Pull**
Integratieperspectief	*Projectnarrative*	*Individueel belang prevaleert*
	De kernwaarde van het project is bekend bij alle partijen. -> De hypothese wordt bevestigd; de projectnarrative (brandveiligheid in de PI en de politieke context die daarbij hoort) is uitdrukkelijk aan de orde gesteld.	
	Succesvol zijn	*Gedeelde organisatie*
	Het hogere projectdoel halen geeft voor iedereen succes. -> De hypothese wordt bevestigd; elke partij heeft belang gehad bij het behalen van het projectdoel, omdat hiervoor gezamenlijke mijlpalen zijn gecreëerd.	
	Tevredenheid klant	*Politiek-bestuurlijke invloeden*
	Resultaat wordt bereikt via een proces waarin afwegingen gezamenlijk zijn gemaakt (door opdrachtgever, gebruiker en opdrachtnemer(s)) en oplossingen worden geaccepteerd. -> De hypothese wordt bevestigd; de oplossingen (aanpak en inhoud) zijn met alle betrokken vooraf besproken en afgestemd, verrassingen zijn achterwege gebleven.	
	Eenvoud in standaard	*Project voert boventoon*
	Ruimte geven aan en risico laten bij partijen die feitelijk de invloed hebben op de realisatie van het betreffende onderdeel. -> De hypothese wordt verworpen; een aantal oplossingen (technische en logistieke in de uitvoering) zijn opgelegd door de Rijksgebouwendienst en de opdrachtgever, er was beperkt ruimte voor de inzichten van de feitelijke uitvoerders .	
Differentiatieperspectief	*Gezonde spanning*	*Strijd*
	Commercie (opdrachtnemer) en politiek-bestuurlijk belang (Rijksgebouwendienst) zijn verenigbaar. -> De hypothese wordt verworpen; door de strakke regie op het project vanuit de Rijksgebouwendienst hadden de opdrachtnemers weinig ruimte om het eigen projectrendement te optimaliseren.	
	Creativiteit	*Routine*
	De opdrachtnemers dienen maximaal ruimte te hebben om het werk te realiseren zowel naar de opdrachtgever als vanuit het eigen ondernemerschap met het oog op continuïteit en winst. -> De hypothese wordt verworpen; er was beperkte ruimte voor toepassing van eigen inzichten.	
	Ondernemingszin	*Interne regellast*
	Focus op de kernvraag, respect voor andere zaken; het doel blijft centraal staan, de standaarden en protocollen die worden meegegeven worden passend gemaakt (in tijd, kwaliteit of geld). -> De hypothese wordt bevestigd; na een aanvankelijke tegenstelling zijn partijen tot elkaar gekomen om voor elk een maximale oplossing te behalen. Bijvoorbeeld: afweging van het gerealiseerde veiligheidsniveau (wat is haalbaar en betaalbaar) of de eindscan parallel aan de oplevering.	
	Belangen bekend	*Verborgen agenda*
	Het hogere projectdoel bestaat naast de individuele, gerespecteerde belangen. -> De hypothese wordt bevestigd; het benoemen en respecteren van elkaars belangen draagt eraan bij om zaken adequaat op te kunnen pakken en af te handelen. Bijvoorbeeld: een PI in bedrijf tijdens de werkzaamheden, de aannemers die ondernemer zijn, en een gemeente die in de toekomstige situatie ook moet kunnen vertrouwen op de veiligheid.	

Figuur 3 – Toetsing aan het analysekader

E. Reflectie op de casus

De reflectie op de casus vanuit de vier deelvragen (zie hoofdstuk 2) geeft het volgende resultaat:

1. Deelvraag 1. **Voorwaarden**: Wat zijn belemmeringen en kansen?:
   Het werk laten en het leggen van de risico's bij degene die daarop de meeste invloed kan uitoefenen is niet maximaal benut omdat op voorhand keuzes zijn gemaakt. Dit komt voort uit de werkwijze van de Rijksgebouwendienst (veel invloed nemen en verantwoordelijkheid voelen) en staat op gespannen voet met de ontwikkelingen (functioneel uitvragen en integratie bij de opdrachtnemer).
   In de praktijk is het lastig om voor relatief kleine projecten (zoals die in casus er ook één is) buiten het gebaande pad te treden en meer ruimte te geven voor creativiteit van de opdrachtnemers en de regie bij de Rijksgebouwendienst te houden. Ondanks de ontwikkelingen en de ruimte om te leren van ervaringen is er blijkbaar terughoudendheid om dit breed neer te zetten, zowel vanuit de projectverantwoordelijke als vanuit de organisatie. Op dit punt is verbetering mogelijk door dit in projecten uitdrukkelijk aan de orde te stellen.

2. Deelvraag 2. **Stakeholders**: Welke partijen en belangen spelen een rol?:
   De projectaanpak heeft geleid tot meer bewustzijn en betere samenwerking in de verschillende fasen van het project door het uitdrukkelijk benoemen van het projectdoel (de projectnarrative). Ook het expliciet betrekken van de omgeving in de verschillende projectfasen, naast de -contractuele- (deel-)producten, verbetert de samenwerking.
   De aanpak kende een sterke focus op het proces. Dit vraagt van de projectverantwoordelijke het nemen van het initiatief in het project. Naast de persoonlijke inzet van een projectverantwoordelijke vraagt dit het besef en acceptatie bij andere betrokkenen dat elk belang ertoe doet.

3. Deelvraag 3. **Kwaliteit**: Wanneer is er sprake van een volledig uitvoering van een werk?:
   De basis voor acceptatie van het product is vergroot door het benoemen van het hogere projectdoel (de projectnarrative) en het expliciet betrekken van de omgeving. In de casus leidt dit ertoe dat de opdrachtgever het product accepteert.
   Inzicht in de projectomgeving en de ingewikkeldheid van processen dragen bij aan het eindresultaat. Daaruit leid ik af dat bij de opdrachtgever ook besef is dat de perfectie niet altijd wordt bereikt.

4. Deelvraag 4. **Interactie**: Hoe gaan partijen met elkaar om en op welke wijze speelt *het werk* daarin mee?:
   Dit sluit aan bij het antwoord op deelvraag 2. Het bieden van ruimte aan partijen om de eigen belangen bekend te maken en er vervolgens voor te mogen opkomen heeft bijgedragen aan een goede samenwerking. Van de projectverantwoordelijke vraagt dat een bredere kijk op de wereld waarin zijn project zich bevindt. Door dit bewustzijn wordt gestimuleerd dat de belangen en gevolgen van het project, breder worden erkend en in acht genomen en dat daarnaast eventuele conflicterende belangen van anderen beter worden betrokken in de projectdynamiek.

7. Conclusie en verbetervoorstel

Conclusie

Het onderzoek naar de vraag '*Welke belemmeringen en kansen zijn er om tot volledige uitvoering te komen van het werk dat de Rijksgebouwendienst uitbesteedt?'* leidt tot de conclusie dat er sprake is van een gelaagd probleem. De gelaagdheid zit in drie niveaus: de **theorie**, de **praktijk** en de **projectmanager**.

1. De **theorie** biedt aan de hand van de **literatuur** weliswaar veel inzichten en handvatten voor een praktische toepassing, echter er is geen volledige en unieke oplossing voorhanden. Waardevol zijn de mogelijkheden om vanuit verschillende perspectieven naar de organisatiecultuur te kijken. Daardoor ontstaat er inzicht in en begrip voor de positie van anderen.

2. De **praktijk** heeft veel generieke vraagstukken in zich: hoe ontwikkelt de verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer zich in het licht van de veranderende contractvormen, andere samenwerkingsmodellen en internationale samenwerkingen, de gevolgen van parlementaire onderzoeken (bijvoorbeeld de Bouwfraude-enquête), wantrouwen in plaats van vertrouwen (waar eerder het integratie dominant was). De bestaande waarden zijn vaak lastig te doorbreken en het hanteren van interventies (bijvoorbeeld Bouwreflectie of de Rollende Steen) is nog geen gemeengoed. Overigens wordt bevestigd dat de persoonlijke noot, de inzet en aanpak van een projectverantwoordelijke, in belangrijke mate bijdragen aan het ontstaan en ontwikkelen van de projectnarrative. Daardoor kunnen veel vraagstukken binnen de projectomgeving worden behandeld zonder escalaties of conflicten, en wordt de professionele opdrachtgever verder ontwikkeld.

3. De **projectmanager**: In mijn rol als **projectverantwoordelijke** vraagt dit een continue zoeken naar een balans tussen '*het streven naar perfectie'* om daarmee tegemoet te komen aan de doelstellingen van de Rijksgebouwendienst en '*de acceptatie van de imperfectie'* om daarmee recht te doen aan de weerbarstigheid van het realiseren van bouwprojecten. Ook vraagt dit persoonlijke inzet van mij om bij andere betrokkenen het besef te doen ontstaan dat elk belang ertoe doet.

Met dit onderzoek is voor mij bevestigd dat de dynamiek in een project ingewikkeld is en dat mijn inzet bijdraagt aan het resultaat. Hoewel ik bewust was van het gegeven dat elke deelnemer in een projectorganisatie door een eigen bril naar het project kijkt, heb ik geleerd dat hier nog werk te doen is. Mijn bijdrage daaraan is om te stimuleren dat deelnemers van bril wisselen of samen kijken vanuit hetzelfde perspectief. Overigens ben ik als projectverantwoordelijke ook één van die deelnemers in het project.

Verbetervoorstel

Om de '*belemmeringen en kansen om tot volledige uitvoering te komen van het werk dat de Rijksgebouwendienst uitbesteedt*' te benoemen en te beheersen vanuit de projectdynamiek en te verbinden met de systematiek van de Rijksgebouwendienst kom ik tot een verbetervoorstel:

Verklein en beheers de verschillen tussen projectdynamiek en Rijksgebouwendienst

Dit voorstel houdt in dat de projectdynamiek inzichtelijk wordt, zowel binnen de eigen organisatie als in de dynamiek met de stakeholders, bij aanvang van een project en tussentijds door expliciet de -eventuele- verschillen te benoemen en om het ontstaan van verschillen te beheersen en daarmee de kwaliteit van het projectresultaat te verbeteren.

Het uitgangspunt -> het stellen van vragen:

1. Wat is de definitie van het project? – >Denk aan: *Tijd, kwaliteit, geld*.
2. Hoe ziet de omgeving van het project eruit? -> Denk aan: *Fysieke omgeving, stakeholders, impact*.
3. Welke actoren zijn er? -> Denk aan: *Projectorganisatie met opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s), de Rijksgebouwendienst, eventuele overige betrokkenen*.

Indien 1. <> 2. dan is er sprake van projectoverstijgende effecten -> Benoem die effecten.
Indien 3. > 1. dan is er sprake van projectoverstijgende belangen -> Benoem die belangen.

4. Welke specifieke benadering vraagt dit project? -> Denk aan: *Informeren van een betrokkene in de projectomgeving, informeren of betrekken van een betrokken partijen buiten de projectomgeving, bijzondere elementen in het projectdoel of in de projectaanpak*.

Het resultaat -> een A4 met de projectdynamiek.

De implementatie van het verbetervoorstel is eenvoudig: Binnen de Rijksgebouwendienst dient dit aspect aandacht te hebben bij de aansturing van projectverantwoordelijke. Dit dient dan plaats te hebben tijdens de intake van een project, bij de overdracht van een project en als onderdeel van het reguliere projectvoortgangsgesprek. De direct betrokkenen zijn projectverantwoordelijke, de Klantgroepmanager en Planning & Control (directie Projecten).

8. Literatuur

De Bruijn 2001
H. de Bruijn, *Prestatiemeting in de publieke sector*, Utrecht; Uitgeverij Lemma bv, 2001.

Hirschmann 1970
A.O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty, Responses to decline in firms, organizations and states, London*; Harvard University Press, 1970.

Keuning 2007
D. Keuning, M. Wolters, *Structuur doorzien, Over ontwerp van organisatiestructuren*, Amsterdam; Prentice Hall, 2007.

Kolltveit 2007
B. Kolltveit, J. Karlsen en K. Grønhaug, *Perspectives on project management,*
International Journal of Project Management; Volume 25, Issue 1, January 2007, Pages 3-9.

Van Marrewijk 2008
A. van Marrewijk, S. Clegg, T. Pitsis en M. Veenswijk, *Managing public–private megaprojects: Paradoxes, complexity, and project design*, International Journal of Project Management; Volume 26, Issue 6, August 2008, Pages 591-600.

Martens 2002
M. Martens e.a., *Publiekmanagement, 65 modellen*, Hilversum; FC Klap, 2002.

Martin 2002
J. Martin, *Organizational Culture, Mapping the Terrain*, Thousand Oaks; Sage Publications, 2002.

Morgan 1992
G. Morgan, *Beelden van organisatie*, Schiedam; Scriptum Books, 1992.

Pollack 2007
J. Pollack, *The changing paradigms of project management*, International Journal of Project Management; Volume 25, Issue 3, April 2007, Pages 266-274.

Smyth 2010
H. Smyth, M. Gustafsson en E. Ganskau, *The value of trust in project business*, International Journal of Project Management, Volume 28, Issue 2, February 2010, Pages 117-129.

Tang 2010
L. Tang, Q. Shen & E. Cheng, *A review of studies on Public–Private Partnership projects in the construction industry,* International Journal of Project Management Volume 28, Issue 7, October 2010, Pages 683-694.

Veenswijk 2005
M. Veenswijk e.a., *Organization Innovation. New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations*, Amsterdam; IOS Press, 2005.

Veenswijk 2006
M.B. Veenswijk, *Interventies van betekenis. Management van cultuurverandering in complexe organisatienetwerken (oratie)*, Amsterdam; VU Faculteit der Sociale Wetenschappen, 2006.

9. Bijlage 1: Casus '*Brandveiligheidsmaatregelen in PI Breda*'

Algemeen

Het project is ontstaan als gevolg van de brand in het cellencomplex in Schiphol. Nadat de aard en omvang van de gevolgen in het penitentiaire complex in Schiphol bekend werd, hebben de Rijksgebouwendienst en de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie (hierna: DJI) geïnventariseerd of een dergelijke ramp zich ook op andere locaties kon voltrekken. Hiertoe zijn de penitentiaire complexen geïnventariseerd[6] waar sprake was van de zogenoemde unitbouw[7]. Nadat in de loop van 2006 de aard en omvang van de gebreken in die gebouwen bekend was, zijn ook de cellengebouwen met een permanent karakter geïnventariseerd en ook daar zijn gebreken vastgesteld. Op het moment van start van het project was er ervaring met de aanpak van brandveiligheidsmaatregelen in de unitbouw-projecten[8].

In eerste instantie ging de aanpak er van uit dat een beperkt aantal maatregelen zou volstaan om de brandveiligheid op een voldoende niveau te brengen[9] en de veiligheid te borgen. In de periode 2006-2007 werd duidelijk dat de brandveiligheid in gebouwen onvoldoende was[10] en de maatregelenpakketten waren aanzienlijk groter dan verwacht. Naast deze tegenvaller was er evenmin sturing op basis van een uniforme, met de opdrachtgever (DJI), afgestemde aanpak. Een programmatische aanpak (instelling van een programmabureau Brandveiligheid) werd pas ontwikkeld nadat de voorwaarde vanuit de politiek om snel adequate maatregelen te treffen was meegegeven. Ook dienden Justitie en DJI budgetten te vrij te maken om alle maatregelen te financieren.
Naast de procesmatige aspecten was er ook geen duidelijkheid over het te bereiken veiligheidsniveau ('bestaande bouw Bouwbesluit 2003' of 'nieuwbouw Bouwbesluit 2003') voor cellengebouwen en andere gebouwen. Medio 2008 is het niveau gedifferentieerd, onder meer omdat het nieuwbouwniveau in de praktijk niet zondermeer en altijd haalbaar is gebleken (vanwege techniek, geld, etc.).

Oorzaken voor de gebreken zijn de ontbrekende kennis over brandveiligheid tijdens eerdere bouw- en verbouwactiviteiten, de onderprestatie van opdrachtnemers, gebrekkig en falend toezicht, onvoldoende contractbewaking cq het aanspreken van de opdrachtnemer op de geleverde kwaliteit. Voor al deze aspecten geldt dat deze afzonderlijk voorkomen of dat combinaties van één of meerdere aspecten gezamenlijk optreden.
De prioriteit om maatregelen te realiseren is hoog: Er zijn mensen gedetineerd (deze personen zijn niet zelf redzaam); het thema heeft veel aandacht in de Tweede Kamer en er zijn al twee bewindslieden naar aanleiding van de gevolgen van de Schipholbrand afgetreden.

Aanpak en uitwerking voor PI Breda:

In vervolg op de al begin 2006 gestarte aanpak van cellengebouwen in semi-permanente gebouwen (de zogenaamde unitbouw) is het project in PI Breda relatief vroeg gestart. Bij aanvang van het project (voorjaar 2007) lag de nadruk vanuit DJI en Rijksgebouwendienst op de unitbouw en was er nog geen ontwikkelde visie op de aanpak van andere gebouwen in PI's, waaronder ook PI Breda valt. Desondanks werd de start van het project wel belangrijk geacht vanwege de druk vanuit de politiek om de brandveiligheid in alle justitiële inrichtingen te verbeteren.

---

[6] Om de kwaliteit van de gebouwen in beeld te krijgen is er door de Rijksgebouwendienst en TNO een instrument ontwikkeld om de aard en omvang van eventuele gebreken vast te stellen; *de brandveiligheidscan*.

[7] Unitbouw is de benaming voor de semi-permanente cellengebouwen die in de jaren negentig van de 20e eeuw zijn ontwikkeld en gerealiseerd op meerdere locaties in Nederland om het toenmalige tekort aan celcapaciteit in korte tijd weg te nemen. Ook was een uitgangspunt dat deze capaciteitsuitbreiding tijdelijk was, een gedeelte zou na verloop van tijd niet langer nodig zijn en voor de structuurele uitbreiding en/of vervanging van bestaande celcapaciteit werd een bouwprogramma ontwikkeld.

[8] In de loop van 2006 en 2007 zijn ook de andere gebouwen binnen PI's (bijvoorbeeld gebouwen voor kantoor, bezoek, magazijn en arbeid) geïnventariseerd en ook in die gebouwen zijn gebreken vastgesteld.

[9] Het dichten van doorvoeringen en wijzigen van enkele onderdelen toereikend (brandwerende strip bij deuren en beglazing).

[10] In het bijzonder de kwaliteit van brandscheidingen en eventuele organisatorische maatregelen lieten te wensen over.

De resultaten van de brandveiligheidscan in PI Breda toonden aan dat ook in PI Breda maatregelen nodig zijn, zowel in het gebouw (bouwkunde en installaties) als in de organisatie. Een analyse van de bestaande situatie toont ook aan dat ondanks de vereiste vergunningen (zoals de bouwvergunningen en gebruiksvergunningen) het wettelijke vereiste toestand niet altijd aanwezig is.

Het complex van PI Breda ligt in het centrum van Breda (Nassausingel en Kloosterlaan) en bestaat uit drie cellengebouwen en diverse gebouwen voor voorzieningen zoals arbeid, sport, bezoek en kantoor. Ook is er sprake van een nevenlocatie (kantoor) elders in Breda. Het complex heeft een monumentale status (rijksmonument). Het meest bijzondere gebouw is het koepelgebouw, bekend als *de koepel van Breda.*

Fasering van het project:

1. **Oriëntatie** (voorjaar 2007):
   Wat is de scope van het project (niveau, onderdelen, begrenzing), waar zijn knelpunten, wie hebben er een rol in dit project, wie draagt de kosten, afstemming met bevoegd gezag, etc.
2. **Voorbereiding (ontwerp, bestek)** (najaar 2007 – voorjaar 2008):
   - Inventarisatie, kwalificeren en kwantificeren en uitwerking in een bestek en raming van kosten; Het informeren van de adviseurs om een volledig pakket aan maatregelen uit te werken is een bijzonder aandachtspunt geweest. Belangrijker dan een korte doorlooptijd van het project was de juiste en volledige kwaliteit. Dit aspect bleek niet vanzelfsprekend voor de adviseurs ondanks het ontstaan van dit project (de gebreken in eerdere bouwen)!
   - Bijzondere onderwerpen:
     - Monument
     - Afstemming met gemeente over het niveau; er was een gebruiksvergunning en de noodzaak tot maatregelen was voor de gemeente vooralsnog niet aan de orde. *Dit deelproces gaat uit van het voortschrijdend inzicht binnen de Staat: Wanneer de Staat zelf een hoger niveau (bovenwettelijk) hanteert is dat eenvoudiger te realiseren dan het geval waar de gemeente eisen gaat stellen.*
     - Koepelgebouw (één van de drie in Nederland) -> benadering vanuit dit project voor alle drie de koepelgebouwen omdat de andere locaties (Haarlem en Arnhem) nog geen projectstatus hadden. Dit deelproces had betrekking op het gelijkschakelen van drie gemeenten (en brandweer) over de benadering van de brandveiligheid. Vanuit de Staat bezien een logische actie, vanuit de autonomie van de gemeenten een actie die een zorgvuldig voorbereiden en doorlopen van het proces heeft gevraagd.
3. **Aanbesteding** (voorjaar 2008):
   Keuze voor een uitbesteding in meerdere percelen in een destijds gunstige aanbestedingsmarkt. In de selectiefase is geen specifiek accent gelegd en is gebruik gemaakt van standaarden. Aard en omvang van het project zijn niet bijzonder geacht.
4. **Realisatie** (medio 2008 – voorjaar 2010):
   - In de realisatie van het werk is uitdrukkelijk aandacht besteed aan een kwalitatief goede uitvoering van het werk. Dit is gedaan door het houden van meerdere bijeenkomsten over nut en noodzaak van het project en het bieden van voldoende ruimte voor een goede voorbereiding (zowel van de beoogde kwaliteit als vanwege de uitvoering binnen een in bedrijf zijnde PI).
   - Ook zijn partijen tijdens de realisatie, waar van toepassing, uitdrukkelijk aangesproken op de aanpak vanwege de gevoelige aard van het project. Er zijn geen concrete sancties voorzien om onderprestatie te waarderen; op dit punt is de traditionele aanpak van een bouwproject niet onderscheidend geacht.

5. **Afronding** (2010):
Rond de afronding van het werk liep de oplevering parallel aan de eindscan[11]. Evenals bij de realisatie is ook hier aandacht gegeven aan het betrekken van de verschillende stakeholders zowel tijdens de voorbereiding als tijdens de afronding. Een belangrijke bijdrage was de registratie van de uitvoering (aantoonbaarheid van maatregelen).

Stakeholders:
- PI Breda: gebruiker van de inrichting, de locatiedirecteur is de verantwoordelijke voor het welzijn van de gedetineerden
- DJI (sector Gevangeniswezen en afdeling Huisvesting): opdrachtgever binnen de Staat
- Ministers van VROM en Justitie
- Rijksgebouwendienst
    - Directeur-Generaal: bestuurder van de Rijksgebouwendienst
    - Directie Projecten:
        - binnen de Staat de opdrachtnemer van DJI
        - namens de Staat opdrachtgever aan adviseurs en aannemers
    - Programmabureau Brandveiligheid: coördinerende instantie binnen de Rijksgebouwendienst die ervoor zorgdraagt dat oplossingen generiek zijn en passen binnen de kaders die met
    - Directie Advies & Architecten: adviseur
    - Directie Vastgoed: eigenaar van het complex
    - Directie Beheer: zorgt voor instandhouding van het complex
    - Directie Frontoffice: eerste aanspreekpunt voor klanten van de Rijksgebouwendienst (zoals DJI is)
- Gemeente Breda: bevoegd gezag
- Brandweer Breda: adviseur van de gemeente
- Brandweer en gemeenten overige koepelgebouwen (Arnhem en Haarlem)
- VROM Inspectie: toezichthouder
- Adviseurs: architect en adviseurs voor ontwerp, besteksuitwerking en onafhankelijke toetsing
- Aannemers
- Toezicht en directievoering
- Gedetineerden

Status medio 2010

Het resultaat is goed: het project is vrijwel afgerond en er is een veilige huisvesting gerealiseerd die voldoet aan de eisen en verwachtingen van de opdrachtgever, de gebruiker, de toezichthouders en de Rijksgebouwendienst[12].

[11] De oplevering tussen aannemers en Rijksgebouwendienst en parallel aan de eindscan door een onafhankelijk adviseur namens de Rijksgebouwendienst. De eindscan was een middel om aan te tonen dat de vereiste kwaliteit was geleverd.

[12] Binnen de Rijksgebouwendienst is er nog wel een aandachtspunt: het protocol in de beheerfase om de kwaliteit het project ook in de exploitatiefase te blijven borgen is nog in ontwikkeling.