

Beleving rapportagedruk bij complexe projecten

De narratieve benadering

Inleiding

Informatie is overal en altijd om ons heen en het belang groeit evolutionair mee met de mensheid. Informatie in de breedste zin van het woord geeft bestaansrecht, keuzerichting, ruimte voor actie/groei. Daarmee is informatie een heel krachtig instrument. Daar waar kracht speelt komt ook macht om de hoek kijken [David; 2017]. Het hebben van informatie –meer, beter, sneller, diepgaander, voorspelbaarder– levert een voorsprong op. Dit is in positieve zin te benutten in het helpen, ondersteunen of leren inzien van iemand anders. In negatieve zin kan een informatievoorsprong gebruikt worden in de relatie tot de ander. Kortom, het hebben, behouden en permanent inwinnen van (de juiste) informatie is cruciaal in de interactie met de omgeving.

In de jaren 1980-1990 is internationaal een nieuwe kijk op de overheid ontstaan bekend onder de naam 'New Public Management'. [Hood; 1995] vat de vernieuwing als volgt samen¹ "het verminderen of verwijderen van het verschil tussen de publieke en private sector en een verschuiving van het accent van procesverantwoording naar een resultaatverantwoording". [Korsten; 2019] geeft aan dat "één van de gevolgen van New Public Management is een grotere vraag naar informatie in de vorm van tussentijdse management- en bestuursrapportages". [Greener; 2013] stelt dat² "samen met de groei in het gebruik van markt en marktmechanismen ook het performance management een toenemend centraal issue is geworden in de publieke sector". Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat met de opkomst van New Public Management, door de toename in prestatie- en informatiemanagement in combinatie met het machtsaspect van informatie (verantwoording als defensiemechanisme, rapportage als doel op zich), het informatiemanagement en daarmee de rapportagedruk op projecten de afgelopen jaren is gestegen. Geldt dit ook voor Rijkswaterstaat?

Projectrapportages als informatiestroom

Binnen Rijkswaterstaat loopt de informatiestroom vanuit projecten meestal via rapportages naar de lijnorganisatie / directie. Dit betreft zowel adviserend en richtinggevende informatie ten behoeve van besluitvorming voor de toekomst als verantwoordingsinformatie en controle op verrichte werkzaamheden uit het verleden. Doorgaans lopen beide informatiestromen door elkaar heen terwijl zij functioneel sterk verschillen. Ook worden zij door projectteams vaak anders beleefd.

Met de opkomst van New Public Management is de reguliere rapportagelijijn vergroot en in strikte protocollen met heldere processen en procedures vastgelegd³ [Greener; 2013]. De druk op projectteams in complexe projecten is vergroot om steeds ad-hoc nieuwe of bijgewerkte, correcte, volledige en consistente informatie te rapporteren gebaseerd op onderbouwde feiten. Dit leidt geregeld tot re-work, uitgebreide beschrijvingen van achtergronden, interpretatiediscussies en veel extra tijdsbesteding. De specifiek gevraagde informatie ontwikkelt zich snel, kan moeilijk gedelegeerd worden, waardoor het bijhouden van een volledig en consistent verhaal voor projectteams een grote opgave is. De tijdsbesteding is lastig in te passen wat mogelijk een verhoogde rapportagedruk geeft.

Prangende kwestie

De in de literatuur beschreven ontwikkelingen gecombineerd met mijn eigen ervaring in complexe projecten heeft mijn interesse gewekt. Ik ben met name nieuwsgierig naar de diepere vraagstelling over hoe mogelijke rapportagedruk bij dit soort projecten wordt ervaren (houding, beleving en werkcultuur) en of het mogelijk is om deze druk te verminderen zonder in te boeten op de informatiebehoefte bij de ontvangers. Dit brengt mij tot de prangende kwestie:

Hoe wordt door projectteamleden omgegaan met de ogenschijnlijke toename van de rapportagebehoefte vanuit de sturingslijn van het project?

Verskillende onderzoeksperspectieven

Voor het beschouwen van deze prangende kwestie zijn meerdere onderzoeksperspectieven mogelijk, namelijk:

- Het perspectief vanuit procesmanagement en systeemdenken
- Het perspectief vanuit culturele dynamiek en patronen

Proces en systeem perspectief

Het proces en systeem perspectief gaat uit van het principe dat door een sterke systematische analyse van het onderzoeksvraagstuk diepere patronen -verborgen structuren en logica, causaliteit en correlatie tussen verschillende acties en reactie- zichtbaar worden. Deze systematiek wordt door [Schaveling, Bryan, Goodman; 2016] samengevat onder de term 'Systeemdenken'. Systeemdenken gaat over "het herkennen van patronen in ons dagelijks leven". (...) "niet alleen heeft een oorzaak een gevolg, maar het gevolg heeft weer invloed op de oorzaak" [Schaveling e.a.; pag. 16]. Via de dieperliggende 'driving forces' wordt ook gekeken naar de menselijke factor beleving en het perspectief van de verschillende actoren afzonderlijk.

Een eerste korte analyse van bovenstaande literatuurbeschrijvingen en eigen ervaringen duidt mogelijk op een door [Schaveling e.a.] gedefinieerde archetype van 'verslaving' met als kenmerk dat het probleemsymptoom verholpen wordt zonder dat het onderliggende probleem wordt aangepakt. Het systeem raakt verslaafd aan de

¹ Vertaling uit het artikel van [Hood; 1995], pag. 94.

² Vertaling uit boek [Greener; 2013], pag. 184.

³ Opvallend is dat New Public Management als doel heeft meer bedrijfsmatig te werken in lijn met de private sector en daardoor leidt tot een hogere rapportagevraag, terwijl binnen veel private bedrijven de behoefte aan rapportages vaak minder is.

symptombestrijding, wat hier betekent dat meer informatiebeschikbaarheid vraagt om updates en meer rapportages, een zichzelf versterkende cirkelbeweging. De diepere systemische patronen leiden op proces niveau tot de vraag: *wat houdt dit nu in stand?* Het antwoord op deze vraag geeft richting aan de stappen die gezet kunnen worden om de patronen te doorbreken om daarmee een kleine procesverandering in de gewenste richting tot stand te brengen [zie verder Schaveling, e.a.; 2016].

Vanuit dit perspectief kan gekeken worden naar complexe projecten als een werkend systeem.

Cultureel perspectief

In projecten en organisaties speelt beleving een bepalende rol in het functioneren van de organisatie en in het bereiken van de projectdoelen. Actoren construeren hun werkelijkheid in interactie met elkaar en ontwikkelen daarbij een eigen beleving en een eigen perspectief. Vanuit het cultureel perspectief kan dit onder andere onderzocht worden met behulp van de narratieve benadering⁴, een benadering gericht op de verhalen die mensen zelf schrijven of vertellen. Kennis van de 'verhaallijn' maakt bepaalde patronen en relaties zichtbaar. Daarmee ontstaat inzicht in hoe het individu en de groep zaken beleeft en welke benaderingsstrategie, ook wel 'coping strategy', wordt toegepast. Dit biedt handelingsruimte om gericht kleine ingrepen te doen in het (sociale) proces om daarmee beweging te creëren in de gewenste ontwikkelrichting.

Keuze onderzoeksperspectief

Ten behoeve van mijn opgave reikt het te ver om beide onderzoeksperspectieven toe te passen en de resultaten daarna met elkaar te vergelijken. Ik heb een keuze te maken.

Vanuit het perspectief dat Neerlands diep een veilige lerende omgeving is, heb ik bij het begin van mijn opgave een lichte voorkeur gekregen voor het cultureel perspectief met de narratieve benadering. Als technisch gedreven inhoudelijk en analytisch persoon ligt dit perspectief verder van mij af dan het procesgerichte systeemdenken. Het op basis van een project narratief herkennen van mijn eigen en van andere benaderingsstrategieën en het in managementstijl hierop bewust anticiperen is een verbreding van mijn managementrepertoire. Dit sluit goed aan bij het oorspronkelijke doel van mijn deelname aan het kernprogramma van Neerlands diep.

Ik heb de voorgenomen perspectief keuze besproken met de begeleiders professor Jaap Schaveling TU-Delft, faculteit der Civiele techniek (Systeemdenken) en professor Marcel Veenswijk VU-Amsterdam, faculteit der sociale wetenschappen (Cultureel perspectief en narratieve benadering). Op basis van de gesprekken met beide begeleiders heb ik, met steun van beide begeleiders, mijn definitieve keuze gemaakt voor de aanpak vanuit het cultureel perspectief.

Aanpak onderzoek

Het doel van de opgave binnen het kernprogramma is het toepassen van de ontwikkelde kennis en ervaring en niet het uitvoeren van een diepgaand wetenschappelijk onderzoek. Ik heb mij daarom in mijn onderzoek beperkt tot een analyse van twee complexe projecten binnen Rijkswaterstaat:

- de Afsluitdijk, een samenwerkingsproject tussen het Rijk en regionale overheden gericht op de versterking en vernieuwing van het internationale icoon de Afsluitdijk.
- Aanleg 3^e kolk Beatrixsluis en verbreding Lekkanaal.

Voor meer projectinformatie wordt verwezen naar de website van Rijkswaterstaat⁵.

De projecten zijn beide groot van omvang, lopen langjarig en krijgen van tijd tot tijd media en politieke aandacht. Aangenomen wordt dat deze projecten daarom actieve sturingsaandacht vragen vanuit de topdirectie van Rijkswaterstaat, vanuit beleid en politiek. De projecten lopen in uitvoeringsfase uiteen: de Beatrixsluis is nagenoeg gerealiseerd, bij de Afsluitdijk is de realisatie net gestart. Door in mijn onderzoek niet 1 maar 2 projecten te nemen, worden een deel van de project-specifieke of fase-specifieke aspecten uitgefilterd. Daarmee zullen de onderzoeksresultaten breder van toepassing zijn en kunnen de hieruit getrokken conclusies en aanbevelingen ook meer generiek worden herkend en toegepast.

Opzet onderzoek

De onderzoekopzet gaat uit van triangulatie, het onderzoeken van het onderwerp, zowel kwantitatief (objectief: aantal rapportages en rapportagelijnen) als kwalitatief (subjectief: houding, beleving, uitstraling rapportagelijnen). Voor het achterhalen van het project narratief ben ik op zoek gegaan naar het consistente verhaal afgeleid uit de volgende 3 onderdelen:

1. Interview met betrokken projectteamleden.
2. Korte observaties op projectlocatie.
3. Documentanalyse.

Ad 1: Interviews met betrokken projectteamleden

De eerste stap van mijn onderzoek is het houden van interviews met projectbetrokkenen. Deze stap bestaat per persoon uit twee onderdelen:

1. Een vooraf in te vullen vragenlijst met als doel de deelnemers voor te bereiden op het interview en om focus te krijgen in de gesprekken. Zie bijlage 1 voor de initiële vragenlijst.
2. Een interview van max. 1 uur aan de hand van de vragenlijst over de rapportagelijnen en rapportagebeleving.

In totaal zijn 11 interviews gehouden gelijkmatig verdeeld over beide projecten.

⁴ Zie voor meer achtergrond en diepgang in de narratieve benadering [Boje; 2001] en [Hoogeveen, Veenswijk; 2016].

⁵ Informatie over de Afsluitdijk zie: <https://www.deafsluitdijk.nl>, en over de Beatrixsluis zie:

<https://www.rijkswaterstaat.nl/water/projectenoverzicht/aanleg-3e-kolk-beatrixsluis-en-verbreding-lekkanaal>

Ad 2: Korte observaties op projectlocatie

Een deel van de gesprekken heb ik gehouden op projectlocatie, voor beide projecten op kantoor van Rijkswaterstaat (Westraven) in Utrecht, 19^e verdieping en voor de Beatrixsluis ook nog in Nieuwegein nabij de sluis zelf. Omdat een groot gedeelte van de rapportagelijnen zich digitaal en mondeling (dus papierloos) afspeelt is van een uitgebreide observatie ter plekke geen sprake geweest. Op beide locaties zijn zichtbare rapportage-elementen aanwezig, zoals bijvoorbeeld een *zonebord* met voortgang van issues. Deze beperkte observaties onderstrepen de informatie die uit de interviews naar voren komt en zijn daaraan congruent.

Ad 3: Documentenonderzoek rapportagelijnen

Uit de interviews zijn een achttal rapportagelijnen af te leiden die gebruikt worden in de project-opdrachtgeverlijnen. De verschillende rapportages onderscheiden zich in proces, inhoud, doelgroep, frequentie en aanleiding. Voor een beschrijving wordt verwezen naar bijlage 2. De rapportagelijnen zijn voor mij bekend. Op basis van mijn eigen ervaring in grote projecten bij Rijkswaterstaat heb ik daarom geen losse aparte documentenanalyse uitgevoerd.

Vershillende benaderingsstrategieën

De interviews, observaties en het documentenanalyse hebben zicht gegeven op de inhoudelijke kant van het onderzoeksveld. Vandaaruit is de stap gemaakt naar de beleving en benaderingsstrategie van de betrokkenen. In het onderzoek is gebruik gemaakt van de methode van [Hirschman, 1970]. Volgens deze methode wordt de benaderingsstrategie onderverdeeld in 3 kernsentimenten: 'Exit, Voice en Loyalty'.

Het kernsentiment voor de *loyalty strategy* is conformereren, wat tot uiting komt in een positieve benaderingswijze van de rapportagelijnen. Daarmee bedoel ik dat de rapportagelijnen als vanzelfsprekend wordt ervaren en niet ter discussie staat.

Het kernsentiment voor de *voice strategy* is een kritische opstelling. Deze benadering wordt onderverdeeld in een positief kritische of een negatief kritische houding.

- Bij de *positive voice* houding wordt positief maar kritisch gebruik gemaakt van de rapportagelijnen. De logica van het gebruik wordt onderstreept, maar (een deel van) het proces roept weerstand op. Het projectteam staat echter wel open voor verbeteringen.
- Bij de *negative voice* houding is de weerstand op het proces groter en wordt meer commentaar geleverd over nut, noodzaak en vorm. Uiteindelijk wordt geleverd, maar met zo min mogelijk tijdsbesteding, wat zichtbaar wordt in de toon en de kwaliteit van het product.

Het kernsentiment voor de *exit strategy* is afhaken. Deze benadering krijgt zijn beslag in het ontwijken of niet gebruiken van de rapportagelijnen. Op korte termijn ontwijken leidt vaak tot herhaalde vragen en extra druk vanuit de organisatie op het alsnog leveren van de gewenste informatie. Indien ontwijken niet lukt, uit de *exit strategy* zich in het zoveel mogelijk beperken van de tijdsbesteding; korte stukjes tekst, zonder uitleg en duiding, waar mogelijk rechtstreeks verwezen naar andere rapportagelijnen. Reflectie binnen het team of met de opdrachtgever is niet of zeer beperkt.

De indeling van [Hirschman] komt tot uiting in een kruistabel, waarin per rapportagelijnen weergegeven wordt welke benaderingsstrategie binnen het project wordt gehanteerd. Een opzet van de kruistabel is weergegeven in *tabel 1*.

Benaderingsstrategie projectteamleden				
Rapportagelijnen	loyalty	voice		exit
		positive	negative	
Trimesterrapportage				
Halftijdse trimesterrapportage				
Maandrapportage				
actualisatie ICT dashboard				
losse vragen en lijstjes				
kleine issues en wijzigingen				
grote issues en wijzigingen				
Informele rapportagelijnen				
Early warning rapportage				

Tabel 1: opzet kruistabel benaderingsstrategie per rapportagelijnen

Op basis van de resultaten zoals die zichtbaar worden in de kruistabel en de uit de interviews opgehaalde informatie met betrekking tot een ogenschijnlijke toename van de rapportagedruk zijn als afronding van het onderzoek de conclusies en aanbevelingen, het 'slightly different', geformuleerd.

Bevindingen en analyse project narratief

Met behulp van de benaderingsstrategie van [Hirschman; 1970] wordt het narratief over de beleving van de rapportagedruk geanalyseerd, worden bevindingen beschreven en conclusies getrokken. Ter ondersteuning van de bevindingen en analyse zijn enkele kenmerkende citaten toegevoegd. Voor een uitgebreide weergave van de beleving en waardering van de rapportagelijnen en rapportagedruk wordt verwezen naar bijlage 3.

Toegepaste benaderingsstrategie bij de projecten

Van een verschil in benaderingswijze als gevolg van het project narratief is geen sprake. De projectteamleden reageren zowel binnen als tussen beide projecten opvallend congruent met elkaar, er heerst als het ware één project narratief over het onderwerp. Daar waar een verschil zichtbaar is, wordt dit veroorzaakt door het specifieke karakter van het project (wel of geen grote ICT component) of door de fase waarin het project verkeerd (begin realisatie of nagenoeg gerealiseerd). Omdat de verschillen tussen de projecten beperkt zijn, zijn de resultaten gebundeld tot een gemeenschappelijk beeld. In *tabel 2* is per rapportagelijijn de benaderingsstrategie weergegeven. Daarbij betekent een 'x' dat dit de basisstrategie is vanuit de projecten. Indien de strategie sterker in de interviews naar voren komt, wordt dit weergegeven met een 'xx'.

Rapportagelijijn	Benaderingsstrategie projectteamleden			
	loyalty	voice		exit
		positive	negative	
Trimesterrapportage	x			
Halftijdse trimesterrapportage	x			
Maandrapportage	xx			
actualisatie ICT dashboard			x	
losse vragen en lijstjes			x	x
kleine issues en wijzigingen	x			
grote issues en wijzigingen		x		
Informeel rapportagelijijn	xx			
Early warning rapportage		x	x	

Tabel 2: Ingevulde kruistabel benaderingsstrategie per rapportagelijijn

De *loyalty* benadering voor de maand-, halftijdse en trimesterrapportages en de informele rapportagelijijn komt tot uiting in de beleving van deze rapportagelijijnen als regulier werk met korte, heldere communicatielijnen.

Resp.4: "Het rapporteren is een reguliere werkstroom, passend voor de projectomvang. Het steeds aanvullen en actualiseren van het systeem kost niet veel tijd en moeite."

en,

Resp.6: "Opdrachtgever is van alles op de hoogte, mondeling of telefonisch. Dat is heel fijn, de lijnen zijn kort, waardoor snel acteren mogelijk is. Het mondelinge contact wordt wel per mail geformaliseerd en verantwoord in de formele rapportages. Opdrachtgever kan zo functioneel sturen op basis van vertrouwen in het projectteam."

De *negative voice* benadering voor het ICT dashboard en de lossen vragen komt tot uiting in de toon waarop over deze rapportagelijijnen wordt gesproken.

Resp.4: "Actualisatie van het Rijks ICT dashboard, ik meen elk trimester. Het is strafwerk. Tool werkt niet en het is niet duidelijk waarom dit apart moet worden gerapporteerd. Zou met een aanvullend tabblad in de trimesterrapportage ook kunnen worden afgevangen. Daardoor wordt ook de anticyclische rapportagefase opgelost."

en,

Resp.6: "Bijvoorbeeld mailtjes met aandachtspunten voor de trimesterrapportage vanuit de organisatie. Waarschijnlijk zijn dit organisatiebrede onderwerpen. Het is vaak onduidelijk waar het vandaan komt, waar het voor is, wat er mee gedaan wordt en of de geleverde informatie voldoet aan de verwachtingen. Er komt geen reactie terug!."

Voor de beleving van de kleine en grote issues geldt dat op deze hoofdzakelijk een *loyalty* benadering van toepassing is, met af en toe een *positive voice*.

Resp.6: "Er lopen en komen misschien nog enkele issues op tafel. Deze kunnen op projectniveau met opdrachtgever worden afgehandeld. Opdrachtgevers zijn al voldoende meegenomen en alles is er op ingericht. Hieruit volgt geen reden voor een verzwarende rapportage- en sturingslijn en dus ook geen toename in rapportagedruk."

maar ook,

Resp.3: "Maar issues komen soms via buitenom wel sterk terug. Bijvoorbeeld chroom 6, nieuwe informatie gaat direct door naar boven (van projectmanager naar opdrachtgever en direct door hogerop in organisatie)."

De early warning rapportagelijijn wordt met meer gemengde gevoelens en terughoudendheid benaderd. Dit uit zich dan ook in een benaderingsstrategie die balanceert tussen *voice positive* en *voice negative*.

Resp.8: "Early warnings worden af en toe in het gesprek met opdrachtgever besproken. Vraag is: wat doe je er mee, zorg dat niet te formeel is. Als je het formaliseert, wordt het in feite geen weak signal meer, krijg je druk op actie, terwijl dat (nog) niet kan. Voorkom te snelle conclusies, het eigen leven leiden van gevoelens en signalen. Als dat toch gebeurt, zet het dan maar om in een risico."

en,

Resp.4: "Echter, recent is het voorzichtige verzoek gekomen van opdrachtgever om een extra rapportage in de lijn van het project Zeetoegang IJmond. Een structureel rapport over issues, VTW's en risico-onttrekking. Het format is onvoldoende gerelateerd aan de trimesterrapportage en is niet aantrekkelijk. Is dus extra werk. (...) Als dit een behoefte van opdrachtgever is, dan is het okay en geen strafwerk. (...) maar wel nodig om na 3-6 maanden te evalueren of het nog steeds nodig is (inclusief frequentie) en of het niet anders, slimmer en meer geïntegreerd kan worden uitgevoerd."

Beleving tijdsbesteding rapportagelijnen in de tijd

In tabel 3 is weergegeven hoe de projectteamleden aankijken naar de verandering van het aantal en de tijdsbeleving van de rapportagelijnen in de afgelopen jaren. Sommige teamleden zijn nog maar een korte tijd betrokken bij het project of soortgelijke projecten, anderen al vele jaren. Ondanks dat het perspectief in tijd per teamlid verschillend is, komt zowel in de teams als tussen de teams een congruent narratief naar voren. De analysesresultaten van beide projecten kunnen wederom worden samengevoegd tot één tabel.

Rapportagelijnen	Verandering rapportagelijnen		
	aantal	beleving tijdsbesteding	
Trimesterrapportage	0	--	
Halftijdse trimesterrapportage	+	-	
Maandrapportage	++	0	
actualisatie ICT dashboard	+	+	
losse vragen en lijstjes	-	0	
kleine issues en wijzigingen	0	0	
grote issues en wijzigingen	0	++	
Informeel rapportagelijnen	+	0	
Early warning rapportage	++	++	

Betekenis symbolen:
 0 geen toename
 + beperkte toename
 ++ grote toename
 - beperkt afname
 -- grote afname

Tabel 3: Verandering rapportagelijnen in de tijd

De beoordeling van een toe- of afname van het aantal rapportages per lijn is een weergave van de feitelijke situatie. Zo is bijvoorbeeld door de toevoeging van de maandrapportages hier een grote toename (++) zichtbaar.

De beleving van de tijdsbesteding laat vooral een toename zien in de lijnen met betrekking tot rapportages naar de top van Rijkswaterstaat en het ministerie (grote issues en early warning rapportages), samengevat in:

Resp.1: "Met de nieuwe minister en nieuwe top van Rijkswaterstaat is de druk op memo's in dit soort gevallen groter geworden. Steeds is net even een andere opzet gewenst. Veel vragen komen terug voordat de memo verder gaat naar boven, dus is extra tijd en inzet nodig ten behoeve van de tussenlagen (..) Dit traject is niet te delegeren. Is vaak ongeplande inzet van projectmanager en of manager projectbeheersing om dit te trekken. Het geeft ook altijd follow-up tot issue over is, beslecht is of andere issues of projecten belangrijker zijn geworden."

Benaderingsstrategie in relatie tot het beleven van rapportagedruk

Het verband tussen de benaderingsstrategie, de verandering van de rapportagelijnen door de tijd en de beleving van de rapportagedruk wordt weergegeven in tabel 4. Dit betreft een confrontatie van de resultaten uit de tabellen 2 en 3 in combinatie met de uit de interviews opgehaalde beleving van rapportagedruk. Beide projecten zijn in de verschillende stappen al congruent, waardoor het mogelijk is om de resultaten samen te voegen in één tabel.

Rapportagelijnen	Benaderingsstrategie projectteamleden	Verandering rapportagelijnen		
		aantal	beleving tijdsbesteding	beleving rapportagedruk
Trimesterrapportage	loyalty	0	--	-
Halftijdse trimesterrapportage	loyalty	+	-	-
Maandrapportage	sterk loyalty	++	0	--
actualisatie ICT dashboard	voice negative	+	+	+
losse vragen en lijstjes	voice negative + exit	-	0	0
kleine issues en wijzigingen	loyalty	0	0	0
grote issues en wijzigingen	voice positive	0	++	++
Informeel rapportagelijnen	sterk loyalty	+	0	--
Early warning rapportage	voice positive + voice negative	++	++	++

Tabel 4: Benaderingsstrategie gekoppeld aan de beleving van rapportagedruk bij verandering in de tijd

Betekenis symbolen:

0 geen toename
 + beperkte toename
 ++ grote toename
 - beperkte afname
 -- grote afname

De beleving van de rapportagedruk wordt voor de Beatrixsluis verwoord in de volgende citaat:

Resp.7: "De rapportagedruk is laag/weinig en de relevantie is hoog. (...) Door het projectsucces met een klein team en zonder veel gedoe is de rapportagelijng goed in te vullen en daarmee de druk laag. Weinig issues helpt hierbij. Het is voorspelbaar en behapbaar, vrij kort cyclisch en veel in relatie met reguliere werkprocessen. Bijhouden is relevant. Er is veel vertrouwen vanuit de opdrachtgever en dus komen er weinig kritische vragen terug. Het project verrast niet snel."

Voor de Afsluitdijk wordt op dit moment de rapportagedruk feitelijk niet anders beleefd. Toch is hierin een wijziging van beleving en daarmee ook van de benaderingsstrategie op korte termijn te verwachten.

Resp.1: "Nee, er is geen toename ten opzichte van een aantal jaren geleden. Maar als er een issue is, is de onrust wel groter binnen Rijkswaterstaat. Dit wordt veroorzaakt doordat we er op dit moment minder positief op staan als gevolg van de maatschappelijke tijdsgeest en het micromanagement in de Tweede Kamer door het politieke landschap. Maar de politieke sturing bij provincies en gemeenten is waarschijnlijk nog groter. Dus is onze rapportagedruk op zich passend voor een dergelijk grote opgave."

Discussie relatie benaderingsstrategie en rapportagedruk

Relatie *loyalty* met de rapportagedruk

Rapportagelijng met een *loyalty* benaderingsstrategie staan niet ter discussie; nut en noodzaak is bekend en wordt erkend. Waar mogelijk wordt de rapportagelijng verder geoptimaliseerd, zelfs als dit ogenschijnlijk meer rapportagemomenten genereert. De rapportagelijng wordt als een handig stuur- en verantwoordingsmiddel ingezet, zowel intern project als richting opdrachtgever. De hierbij behorende werkbelasting wordt als passend voor het project ervaren. Zelfs als het aantal toeneemt –zoals zichtbaar is bij de maandrapportages- zal de druk beleving nog steeds kunnen afnemen. Kortom, er bestaat een omgekeerde evenredige relatie tussen de *loyalty* benadering en de ervaring van rapportagedruk.

Relatie *negative voice* en *exit* met de rapportagedruk

Rapportagelijng waarbij een *negative voice* benaderingsstrategie geldt, hebben een grote kans op het beleven van een (toename van) de rapportagedruk. Zelfs als het aantal vragen afneemt en daarmee dus eigenlijk ook de werkelijke tijdsbesteding daalt, wordt de rapportagedruk toch als neutraal of stijgend ervaren. Dit is niet zozeer de druk als gevolg van extra werkinspanning, maar meer de negatieve gevoelens die het werk oproept, het zogenaamde 'strafwerk'. Indien wordt ingestoken op een *exit* benaderingsstrategie, wordt de inzet op deze rapportagelijng zoveel mogelijk beperkt. In dat geval neemt de ervaring van rapportagedruk slechts beperkt af, omdat het negatieve gevoel blijft hangen.

Relatie *positive voice* met de rapportagedruk

Rapportagelijng met een *positive voice* benaderingsstrategie lijken in het eerste gezicht op een *loyalty* benaderingsstrategie. Het werk wordt als nuttig en noodzakelijk beleefd, passend bij dergelijke grote projecten. Echter de negatieve annotatie, het *voice* gedeelte, heeft betrekking op (de toename van) de hoeveelheid tijd -door het voorzichtiger formuleren- die moet worden besteed. Deels is dat te verklaren (nieuwe top Rijkswaterstaat en ministerie en toename maatschappelijke druk vanuit politiek, markt en media), maar een deel van het extra werk wordt als 'niet zinvol of knullig' ervaren (onvoldoende interne communicatie en afstemming). Het herhaaldelijk moeten herzien en herschrijven van memo's bij escalerende issues wordt als een behoorlijke werkdruk ervaren. Dit is de reden waarom deze rapportagelijng wordt benaderd vanuit de *positive voice* strategie met zorgen over de toename van de rapportagedruk.

Voor de op de weak signals gebaseerde early warning rapportages geldt dat het verder formaliseren in schriftelijke rapportagelijng terughoudendheid over het delen oproept, misschien nog niet zozeer in de relatie met de opdrachtgever, maar met name in de relatie tot de top van Rijkswaterstaat en het ministerie. Het formaliseren leidt tot substantieel meer werkzaamheden en verhoogt in die zin (de beleving van) de rapportagedruk. Het achterliggende gedachtegoed wordt door de projecten (h)erkend, maar de gevoelens van zorg en risico plaatst deze rapportagelijng in een wankel evenwicht tussen de categorieën *positive voice* en *negative voice*.

Conclusies en aanbevelingen ('slightly different')

Het voorliggend onderzoek geeft duidelijk aan dat de algemene houding ten opzichte van de rapportagelijng positief is. De projecten zijn zowel intern als in vergelijking met elkaar opvallend congruent.

Algemene conclusies en aanbevelingen ('slightly different')

Er kunnen 3 algemene conclusies worden getrokken met bijbehorende aanbevelingen voor een 'slightly different' benadering. In bijlage 4 zijn voor de twee projecten als bijvangst van het onderzoek nog enkele project specifieke conclusies en aanbevelingen opgenomen.

1. New Public Management in projecten anno 2019

Van de in de literatuur beschreven verandering in perspectief op overheidswerkzaamheden, New Public Management, met als gevolg een meer zakelijke en performance gerichte aansturing van projecten, wordt in de beleving binnen de projecten niets terug gevonden. Kennelijk is de verandering uit het eind van de vorige eeuw inmiddels ingeburgerd en onderdeel geworden van het generieke project narratief. De huidige overheidsmanagers (h)erkennen de 'nieuwe' aanpak als een 'standaard' en beleven hierdoor geen extra druk of weerstand tegen het rapporteren.

Met de komst van een nieuwe meer 'purpose' (belevingsvol) gerichte generatie medewerkers –als gevolg van de grote leeftijdsuitstroom uit overheidsorganisaties- die opgroeien in het digitale game-tijdperk met andere, onderling open, netwerk relaties en verbanden, is het de vraag of het huidige New Public Management perspectief

nog (h)erkend zal worden. Mogelijk heeft deze generatie een ander perspectief op informatie delen (deregulering). Daarmee kan het zo zijn dat in de nabije toekomst als gevolg van een veranderende blik op overheidsmanagement de (beleving van) rapportagelijnen terug gaat veranderen richting meer procesverantwoording en minder resultaatverantwoording.

Aanbevolen wordt om te analyseren hoe de nieuwe generatie medewerkers aankijkt tegen overheidsmanagement om het mogelijk te maken hierop tijdig in te spelen, zonder verlies van verbinding met deze nieuwe groep.

2. Onderkende projectniveaus in de tijd

Uit het onderzoek komt naar voren dat voor de rapportagelijnen schijnbaar 2 projectniveaus bestaan.

Modus 1: standaard projectniveau

Modus 1 betreft het standaard projectniveau, waarin volstaan wordt met reguliere rapportagelijnen. Verbeteringen zijn nog steeds mogelijk (bijvoorbeeld beter kenbaar maken bedoeling rapportagevraag en nieuwe of ad-hoc vragen koppelen aan de projectendatabase). Het werk in deze modus kan echter goed gemanaged worden, de reguliere lijnen tussen opdrachtgever en project zijn afdoende en de communicatie verloopt volgens vaste, afgesproken en herkenbare patronen. De 'spelregels' zijn helder en een ieder houdt zich hieraan. Voor de projecten is dit duidelijk herkenbaar in hoofdzakelijk een *loyalty* en soms een kortdurende *positive voice* benaderingsstrategie.

Modus 2: speciaal projectniveau

Modus 2 betreft het speciale projectniveau. Grote issues treden op, zorgwekkende weak signals komen op tafel, waardoor het project over moet schakelen van regulier handelen naar een 'staat van hogere paraatheid'. Voor deze situatie zijn de 'spelregels' minder duidelijk afgesproken en bekend en ze worden niet altijd consequent en herkenbaar toegepast. Dit is terug te zien in extra rapportages, met korte frequenties en gericht aan een bredere (hogere) groep managers binnen Rijkswaterstaat en vaak ook richting ministerie. Deze modus is nog onvoldoende uitgehard binnen de projecten en tussen de projecten en de top van de organisatie. Dit betekent niet alleen aanvullend werk als gevolg van het optreden van het issue, maar ook extra aanvullend werk als gevolg van onduidelijkheid in wensen, verwachtingen en te doorlopen processen met een verhoogde rapportagedruk tot gevolg. Voor de projecten is dit herkenbaar in een *voice* benaderingsstrategie. Deels is de toon *voice positive* maar er zitten ook aspecten aan (onduidelijk doel, re-work, veel in korte tijd) die kunnen leiden tot een *voice negative* benadering. Dat betekent dat als gevolg van rapportagedruk voor zowel het project, de opdrachtgever als de lijnen erboven gevaar ontstaat op het verliezen van de verbinding met het projectteam dat aan de lat staat voor het project en voor het oplossen van het issue binnen het project. Over het algemeen geldt dat *voice negative* nog wel te repareren is naar *voice positive* of *loyalty*. Indien *voice negative* echter structureel gaat gelden, ontstaat de kans op *exit* als gevolg van uitval door ziekte (overspannenheid) en of vertrek uit de organisatie. Alertheid op *voice negative* signalen is erg belangrijk voor een gezonde organisatie.

Aanbevolen wordt om binnen de organisatie het aspect van 2 projectniveaus, inclusief de hierbij behorende effecten op de projectsturing en rapportagevragen, breed te delen. Vervolgens is het zaak om zowel generiek als project specifiek af te spreken hoe in beide projectniveaus alle lagen acteren. Door het vooraf (h)erkennen van informatiebehoefte blijft de benaderingsstrategie in de projecten gebaseerd op een *loyalty* of *voice positive* benadering en wordt voorkomen dat het projectteam omslaat in een *voice negative* dan wel *exit* strategie met bijbehorende negatieve effecten.

3. Relatie tussen informele rapportagelijnen en early warning rapportage

De informele rapportagelijnen worden als zeer waardevol ervaren wat zich uit in een sterke *loyalty* benadering. Op het moment echter dat de informele informatiedeling, waar ook de informele bespreking van weak signals onder valt, meer geformaliseerd wordt (mogelijk als gevolg van 'modus 2' projectniveau), ontstaat een omslag in benaderingsstrategie van sterk *loyalty* naar deels *voice positive* deels *voice negative*. Kennelijk leidt de 'simpele' vraag om meer explicitering tot zorgen, weerstand een extra beleving van druk. Een snelle overgang van benaderingsstrategie is kennelijk mogelijk. De categorisering van [Hirschman; 1970] kan in werkelijkheid dus in elkaar overlopen.

Aanbevolen wordt om binnen de organisatie duidelijke afspraken te maken over het proces en de invulling van de *early warning* rapportagelijnen. Zolang helder is dat dit slechts een vorm van opschrijven van de weak signals uit de informele lijnen is, zonder dat hieruit vanuit de top 'ingrijpen', 'aanvullend verantwoordingsvragen' of 'extra rapportagewerk' volgt, zal de invulling van deze rapportagelijnen naar verwachting als *loyalty* worden benaderd. Dit heeft als belangrijk positief effect dat de verbinding tussen project en lijn (opdrachtgever en top) behouden blijft, waarbij zowel aandacht is voor de gewenste extra informatiebehoefte vanuit de top als de zorgen vanuit het projectteam omtrent aanvullend handelen door de top als reactie op de signalen.

Reflectie op het onderzoek

Ter afronding van dit onderzoek volgt nog een aantal persoonlijke reflecties op het onderzoekstraject.

Inhoudelijke reflectie

De literatuur over overheidsmanagement en mijn eigen ervaringen bracht mij tot de onderzoeksvraag over een ogenschijnlijke toename van de rapportagedruk bij grote complexe projecten. Ook ik beleef de zakelijke verstandhouding met heldere sturingslijnen, gericht op meetbare en aantoonbare output inmiddels als een voor mij vertrouwde managementstijl en zie dit niet als een 'nieuwe lijn'.

Verder valt op dat de hypothese dat over alle projecten heen een toename in rapportagedruk wordt beleefd, mogelijk het gevolg van een informatie 'verslaving' archetype, op basis van dit onderzoek moet worden verworpen. Wat ik (onbewust) weet is dat werken aan grote complexe projecten het beeld over de grote gemene deler over alle projecten heen (ver)kleurt. Gelukkig worden ook veel projecten gerealiseerd in de relatieve luwte, waardoor van (een verandering van) rapportagedruk geen sprake zal zijn. Deze projecten hebben incidenteel te maken met de top van Rijkswaterstaat en het ministerie. Slechts korte tijd zullen zij daardoor extra druk ervaren, maar al snel weer in de luwte terugkeren.

Een eventuele toename in de rapportagedruk wordt alleen zichtbaar in specifieke situaties die leiden tot een 'modus 2' projectniveau. De verhoogde aandacht van de organisatie –mogelijk door een andere sturingslijn- hoort bij grote complexe projecten. Wat niet betekent dat dit een fait accompli is. Voor dit soort projecten is het des te belangrijker vooraf goed in de organisatie te borgen hoe gecommuniceerd en gerapporteerd wordt -vooral in projectniveau 'modus 2'- om een toename in druk, met de negatieve effecten van verlies van verbinding en in extreme vorm exit van medewerkers, te voorkomen.

Persoonlijke reflectie

Allereerst wil ik aangeven dat ik het opstarten van de opgave voor het kernprogramma een lastig traject heb gevonden. Het zoeken van een juist onderwerp en bijpassende onderzoeksmethode heeft tijd gekost, zeker in combinatie met de werkdruk die ik destijds heb beleefd op mijn project. Wat ik deed was gericht op beeldvorming vanuit de inhoud, op zich een goede manier om het onderwerp gevoelsmatig te laten rijpen.

In de eerste bijeenkomst met mijn begeleider Marcel Veenswijk heb ik concreet zicht gekregen op de onderzoeksvraag, de aanpak middels de narratieve benadering en een eerste beeld van welke stappen te doorlopen om tijdig tot een goed resultaat te komen. Dit is echt een omslagpunt geweest. Vanaf dat moment heb ik met veel plezier mij verdiept in de achterliggende literatuur. Veel informatie uit de literatuur is herkenbaar en dat geeft steun en soms troost over de processen waar je mee te maken krijgt in grote complexe organisaties en projecten.

Het uitvoeren van de interviews met bekende en minder bekende collega's over hun project, steeds op zoek naar het persoonlijke narratief in relatie tot rapporteren, levert interessante, verrassende en leuke gesprekken op. Ondanks dat ik dezelfde vragen aan de orde heb gesteld, zij het in enigszins verschillende volgorde, heeft de vrije loop van de narratieve benadering steeds andere gesprekken opgeleverd. Niet alleen het generieke maar juist ook het specifieke 'verhaal' krijgt aandacht. De narratieve methode biedt daarmee vele mogelijkheden om op een andere wijze -meer kwalitatief, persoonlijk en uniek- te achterhalen wat speelt in een project. Op zoek gaan naar de 'verhaallijn' van personen in een project geeft naast een analyse van de inhoudelijke feiten een echte verbreding en verandering van het onderzoeksperspectief.

Tot slot wil ik mijn dank uitspreken voor mijn begeleider, Marcel Veenswijk. De gesprekken met hem heb ik als zeer boeiend, interessant, inspirerend, snel en prettig ervaren. In hele korte tijd heb ik een enorme hoeveelheid kennis en informatie ontvangen die ik niet alleen in dit onderzoek heb kunnen inzetten, maar ook breder in mijn werk zal kunnen gebruiken. Ik heb een ander perspectief ervaren wat een verbreding oplevert van mijn managementstijlen en dus volledig aansluit op mijn oorspronkelijke leervraag van het kernprogramma. Al met al een zeer leuke en verdiepende ervaring die mij nieuwe inzichten heeft opgeleverd die mij helpen in het managen van grote complexe projecten, opgaves en organisaties.

Bijlage 1: Vragenlijst voor individuele interviews

De volgende projectmanagementteamleden zijn per project en individueel geïnterviewd:

- a) Projectmanager
- b) Manager projectbeheersing
- c) Contractmanager
- d) Technisch manager
- e) Omgevingsmanager⁶

De opdrachtgeverslijst wordt vormgegeven door een vertegenwoordiger vanuit de dienst Grote Projecten Organisatie (GPO) en door een vertegenwoordiger vanuit de regionale dienst Midden Nederland (MN). Voor beide projecten is dit hetzelfde duo. Om het narratief vanuit het project te toetsen heb ik ook gesproken met één van de opdrachtgevers, de portfoliomanager GPO.

Binnen Rijkswaterstaat kan vanuit het sturingsmodel grote projecten naast het projectteam ook een aparte projectexterne, maar Rijkswaterstaat interne auditlijn worden ingericht. Hiervoor neemt de opdrachtgever een expliciet besluit op basis van de projectkenmerken, zoals het innovatieve, complexe en risicovolle karakter van het project. Voor de Afsluitdijk is deze rol wel en voor de Beatrixsluis niet toegewezen. Deze interne auditlijn is gericht op de kwaliteit van de projectbeheersing met extra aandacht voor de kwaliteit, inhoud en procesgang van de rapportagelijnen richting de opdrachtgever van desbetreffend project.

Om zicht te krijgen op het project narratief in relatie tot zijn omgeving is in het onderzoek ook gesproken met de 2 collega's die de rol van projectcontroller binnen Rijkswaterstaat vervullen op het project Afsluitdijk. Het interview heeft echter geen extra inzichten geboden in de project narratief of de narratief van de opdrachtgever.

In totaal zijn 11 interviews gehouden gelijkelijk verdeeld over beide projecten.

Onderstaand volgt een weergave van de voorbereidende vragenlijst inclusief een inleiding gericht aan de deelnemers.

Beste collega's,

Een van de onderdelen die Neerlands diep aanbiedt is het kernprogramma voor senior projectmanagers bij de publieke overheid. Ik ben deelnemer van de lichte 2017-2019. Als onderdeel van het kernprogramma heeft iedere deelnemer een onderzoeksopdracht te vervullen. Deze 'opgave' gaat in op een prangende kwestie die hem / haar en zijn / haar organisatie bezig houdt. Het doel is om voor die prangende kwestie een analyse van de oorzaken en gevolgen uit te voeren om vervolgens een advies aan de organisatie terug te geven.

Achtergrond onderzoek

Mijn opgave heeft betrekking op de informatiestroom die vanuit een project loopt naar de lijnorganisatie in de vorm van rapportages. Vanuit eigen ervaring, die ook herkend wordt bij collega's, is de rapportage behoefte de laatste tijd toegenomen. Ook in de literatuur wordt hierover melding gemaakt. Hieruit volgt mijn prangende kwestie:

Hoe wordt door projectteamleden omgegaan met de ogenschijnlijke toename van de rapportage behoefte vanuit de sturingslijn van het project?

Aanpak onderzoek:

Aan de hand van interviews met direct betrokkenen van 2 grote projecten binnen Rijkswaterstaat, de Afsluitdijk en de Beatrixsluis, wil ik op zoek gaan naar het antwoord op deze vraag. Ik ben zeer blij dat de projectmanagers van de projecten enthousiast hebben gereageerd op mijn verzoek om medewerking. Ik zal mijn best doen jullie inzet zo gericht en beperkt mogelijk te maken.

Mijn aanpak met de projecten bestaat uit twee onderdelen per projectmedewerker:

- 1. Een vragenlijst ter voorbereiding van een interview met mij*
- 2. Een interview per teamlid van max. 1 uur, waarin ik graag aan de hand van de vragenlijst met jullie over de rapportagelijnen en rapportagebehoefte spreek.*

Hierbij ontvang je ter voorbereiding van het interview een vragenlijst. Ik verwacht dat je ca. 10-15 minuten nodig hebt om de vragen te beantwoorden. Ik stel het erg op prijs als je de antwoorden daarna aan mij terugstuurt. Ik zal deze dan alvast bekijken en analyseren, zodat ik daarna gericht het interview kan vormgeven. Ik ben blij dat jullie willen meewerken aan mijn onderzoek en kijk uit naar boeiende gesprekken met jullie.

⁶ Voor beide projecten konden de omgevingsmanagers onvoldoende tijd vrijmaken. Bij de Afsluitdijk is hiervoor niemand anders gesproken, bij de Beatrixsluis is de assistent omgevingsmanager geïnterviewd.

De vragen voor het interview heb ik onderverdeeld in 3 delen: - inhoudelijke - waarderende - beschouwende vragen.

1: Inhoudelijke vragen m.b.t. rapportage

- a. Welke rapportages richting interne opdrachtgevers maak je regulier en wanneer en wie is de ontvanger?
- b. Welke inhoud verstrek je in je rapportages, waar komt die vandaan?
- c. Welke tools gebruik je hiervoor en zijn die effectief, volledig en ondersteunend genoeg?
- d. Wie helpt je met de tools, wie bepaald de inhoud, wie controleert en wie geeft vrij?
- e. Welke rapportages maak je extra / ad-hoc en wanneer en waarom?
- f. Hoeveel tijd ben je kwijt met rapporteren, regulier en ad-hoc (inclusief voorbereiding, aansturing van ondersteuning) en hoeveel hiervan kun je delegeren?
- g. Heb je een beeld van wat de ontvanger van de rapportage met de informatie doet en waarvoor hij/zij de informatie nodig heeft en kun je dit ook leveren?
- h. Wanneer bouw je rapportage lijnen op en wanneer bouw je die weer af?

2: Waarderende vragen m.b.t. rapportage

- a. Hoe kijk je aan tegen het rapporteren vanuit je eigen rol en vanuit je team?
- b. Hoe besteed je aandacht aan inhoudelijke checks and balances in de rapportage?
- c. Hoe ga je om met de balans tussen snelheid, volledigheid, feitelijk gecontroleerde juistheid, objectiviteit en betrouwbaarheid van informatie in de rapportage en waar ligt je focus op?
- d. Kunnen weak signals / onderbuikgevoelens gedeeld worden?
- e. Krijg je terugkoppeling op de verstrekte rapportages, zowel positief als negatief, en vole je waardering voor het rapporteerwerk?

3: Beschouwende vragen:

- a. Welke rol speelt het rapporteren in je projectstrategie en in de relatie met je opdrachtgever?
- b. Als je terugkijkt naar het verleden, is dan het aantal rapportages die je verstrekt toegenomen? Is de tijdsduur die je nodig hebt voor rapporteren toegenomen?
- c. Ervaar je 'rapportagedruk' (tijd, inhoud, belang, spanning) en is die eventuele druk dan in de tijd toegenomen als je dit vergelijkt met 3-5 jaar geleden?

Bijlage 2: overzicht rapportagelijnen

Vanuit de interviews zijn een achttal rapportagelijnen te onderscheiden. De verschillende rapportages onderscheiden zich in proces, inhoud, doelgroep en frequentie / aanleiding. Hieronder volgt een kort overzicht van de belangrijkste kenmerken van elke rapportagelijijn. Een uitgebreide versie is opgenomen als bijlage 6.

- A. **Trimesterrapportage:** viermaandelijks verplichte uitgebreide rapportagelijijn gebruik makend van een standaard digitale rapportagetool, de projectendatabase (PDB), breed toegankelijk binnen Rijkswaterstaat. Deze rapportage wordt gebruikt als enige formele rapportagelijijn naar de directie van Rijkswaterstaat, de beleidskern en (indien noodzakelijk) naar de politiek (minister). De rapportage wordt besproken in een stuurgroep overleg⁷, waarvoor door project ter begeleiding een aparte annotatie wordt gemaakt.
- B. **Halftijdse trimesterrapportage:** viermaandelijks verplichte korte rapportagelijijn (algemeen hoofdstuk en dashboard uit de PDB) in tegenfase met de trimesterrapportage, wordt inclusief korte annotatie besproken in het reguliere voortgangsoverleg met de opdrachtgever.
- C. **Maandrapportage:** maandelijks vrijwillige door projectteam ingestelde korte rapportagelijijn volledig in lijn met halftijdse trimesterrapportage.
- D. **Actualisatie Rijks ICT dashboard:** viermaandelijks terugkerend verzoek vanuit beleid geldig voor specifiek door directie Rijkswaterstaat aangewezen projecten met een grote ICT-scope. Betreft een separate tool, die niet terugkomt in de andere rapportagelijijnen.
- E. **Extra losse informatie- en rapportagevragen:** losse vragen uit de organisatie die rechtstreeks of via de opdrachtgever op ad-hoc basis worden gesteld, gericht op specifieke informatie over een bepaald onderwerp buiten de PDB om.
- F. **Rapportage over specifieke issues en wijzigingen:** betreft escalatie van issues en wijzigingen die het mandaat van de projectmanager overstijgen. Een situationele aparte rapportagelijijn, met achteraf verantwoording in de PDB. Bestaat vaak uit een beslismemo.
- G. **Informeel contacten:** zowel mondeling als schriftelijk, gepland en ongeplande rapportagelijijn tussen projectteamlid en opdrachtgever om vroegtijdig de opdrachtgever te informeren over issues en reguliere onderwerpen in het project.
- H. **Early warning rapportage:** een nieuwe aparte rapportagelijijn voor het vroegtijdig melden van potentiële issues opgevangen als onderbuikgevoelens of weak signals.

Noot: met betrekking tot informatieverstrekking en early warning; de maakbare wereld

Binnen Rijkswaterstaat geldt sterk de teneur van 'elkaar niet verrassen'. Dit wordt vaak ook gekoppeld aan 'alles moet vooraf bekend en voorspelbaar zijn', een logische soort monotone projectontwikkelingslijn, uitgaande van een maakbare wereld.

Voor sommige projecten binnen Rijkswaterstaat is deze projectmatige ontwikkelingslijn nog wel te verwachten. Echter indien projecten ingewikkelder worden ontstaan vaak complexe relaties die zich niet allemaal volgens een vooraf te bepalen projectmatige route ontwikkelen maar meer een procesgerichte aanpak vragen. Verrassingen kunnen niet worden voorkomen dan wel uitgesloten.

Volgens [Greener; 2013] bestaat het werken in publieke management per definitie uit werken vanuit tegenstrijdige doelen en belangen. Daarbij is het niet mogelijk om vooraf deze tegenstellingen op te lossen. Van belang is om de 'paradox in Public Management' te accepteren en een methode te vinden om er mee om te gaan. Vanuit deze bril is het stellen dat we elkaar nooit mogen verrassen een onhaalbare lijn binnen een organisatie die werkt aan complexe projecten.

⁷ De stuurgroep wordt bijgewoond door de opdrachtgever, vertegenwoordigers van de directie van Rijkswaterstaat (landelijke diensten en regio diensten) en afhankelijk van project ook door beleid.

Bijlage 3: Beleving en waardering van de rapportagelijnen

Uit de interviews is een narratief afgeleid die ondersteund wordt door citaten van de respondenten (resp.) uit de interviews.

Trimester, halftijdse trimester en maandrapportage (rapportagelijnen A t/m C):

Deze 3 rapportagelijnen worden door beide projectteams als één samenhangende complete rapportagelijnen ervaren. Doel, nut en noodzaak worden (h)erkend en als efficiënt ervaren en goed te plannen in een regulier proces.

Resp.6: *"De T-rapportage is goed voor de ordening. Het is gewoon werk, houdt je bij de les en helpt je in het ordenen van hoofd en bijzaken."*

De rapportages vergen een beperkte tijdsbesteding en worden als een passende rapportagelijnen ervaren voor projecten van deze omvang en impact op de omgeving, het netwerk van Rijkswaterstaat en de politiek.

Resp.3: *"Ten opzichte van vroeger is de PDB meer gebundeld en geautomatiseerd. Daardoor is het format nu ook minder vaak een worsteling geworden. De T-rapportage is voor nu prima."*

en,

Resp.4: *"Het rapporteren is een reguliere werkstroom, passend voor de projectomvang. Het steeds aanvullen en actualiseren van het systeem kost niet veel tijd en moeite."*

Vanuit de opdrachtgever volgt waardering over de geleverde inzet. Daarmee ondersteunt de rapportagelijnen het onderlinge begrip en vertrouwen tussen het projectteam en opdrachtgever en creëert het rust in de verantwoording en de sturing van het project.

Over het gebruik van de rapportages door anderen binnen Rijkswaterstaat denken de projecten genuanceerd. Zij hebben begrip voor de overall wens voor aggregatie van beschikbare informatie, maar vragen aandacht voor het klakkeloos overnemen van informatie zonder vooraf afstemming, inclusief de kleuring en nuance bij de inhoud, met het project.

Resp.5: *"Er schijnen andere mensen bij GPO/Regio/BS⁸ nog dingen met de T-rapportage te doen, maar daar hoor ik nooit wat van. Ik weet niet of ik informatie opschrijf die voor hen nodig is, of dat men andere informatie nodig heeft. (...) Wat wordt geaggregeerd met de rapportages? Is de interpretatie vanuit projectsturing wel goed? Dit is lastig voor het project te bewaken; we hebben geen vinger aan de pols!"*

Actualisatie Rijks ICT dashboard (rapportagelijnen D)

Het invullen van het Rijks ICT dashboard is slechts kort benoemd door één persoon. Inhoudelijk betreft hij de overige teamleden hier verder ook niet bij.

Resp.4: *"Actualisatie van het Rijks ICT dashboard, ik meen elk trimester. Het is strafwerk. Tool werkt niet en het is niet duidelijk waarom dit apart moet worden gerapporteerd. Zou met een aanvullend tabblad in de trimesterrapportage ook kunnen worden afgevangen. Daardoor wordt ook de anticyclische rapportagefase opgelost."*

Deze rapportage is van recente datum en daarmee een feitelijke toename. Het wordt als 'strafwerk' ervaren. Uit het gesprek volgt echter een beperkte weerstand. Het kost betrekkelijk weinig tijd voor de persoon zelf en geen tijd voor het team als geheel. Tevens wordt ook een voorstel gedaan als oplossing voor de behoefte vanuit de lijn. Daarmee kan gesteld worden dat de negatieve beleving van deze (toename van de) rapportagedruk beperkt is.

Extra losse informatie en rapportagevragen (rapportagelijnen E)

De projecten beleven deze vragen als 'losse flodders', meestal niet begeleid door een heldere uitleg van doel, noodzaak en gewenste informatie over inhoud en niveau.

Resp.6: *"Bijvoorbeeld mailtjes met aandachtspunten voor de trimesterrapportage vanuit de organisatie. Waarschijnlijk zijn dit organisatiebrede onderwerpen. Het is vaak onduidelijk waar het vandaan komt, waar het voor is, wat er mee gedaan wordt en of de geleverde informatie voldoet aan de verwachtingen. Er komt geen reactie terug!"*

Deze losse vragen worden opgepakt door desbetreffende rolhouder.

Resp.1: *"Een voorbeeld is eens per kwartaal een extra loopje vanuit bestuursstaf met excelletje voor verkenning- en planstudiefase. Is heel weinig werk, kost meer tijd om uit te zetten dan om gewoon 1 à 2 zinnen zelf te typen op basis van de informatie uit de PDB, alleen dan in andere tijdsfase. (...) De laatste tijd zijn er echter wel minder losse vragen en minder losse excelletjes om bij te werken."*

Geconcludeerd wordt dat het proces irritatie oproept, maar dat deze rapportagelijnen niet als een druk (toename) wordt beleefd.

Rapportage naar aanleiding van specifieke issues en wijzigingen (rapportagelijnen F)

Het rapporteren over issues en wijzigingen wordt beleefd als behorend bij de taken, bevoegdheden en rollen binnen het project. Het doel van de rapportage is helder en beide projecten ervaren deze lijn vooral als sturingslijn en beperkt als verantwoordingslijn.

⁸ GPO = Grote projecten organisatie, landelijke dienst van Rijkswaterstaat waar project onder valt.
Regio = regionale dienst waar project wordt uitgevoerd, voor Beatrixsluis de dienst Midden Nederland.
BS = bestuursstaf, de centrale staf, ondersteunend de Directeur Generaal Rijkswaterstaat.

Resp.7: *"Bij grote issues of wijzigingen stel ik inhoudelijke memo's op om de opdrachtgever vroegtijdig te betrekken. Hierin ligt standaard de focus op risico's, maatregelscenario's en consequenties. (...) Betrouwbaarheid van de informatie is het belangrijkste. Als ik hier twijfel over heb, neem ik dat mee in de rapportagebeschrijving."*

En

Resp.5: *"Memo is hulpmiddel om problemen aan te pakken en op te lossen. Met goed opschrijven lukt dat goed."*

Specifiek belevingsaspect issues en wijzigingen rapportage bij Beatrixsluis

Voor de Beatrixsluis geldt dat de issues en wijzigingen die het project tot nu toe heeft gehad nagenoeg niet tot een escalatie naar de top van Rijkswaterstaat of ministerie heeft geleid. Van een zware rapportagelijijn en druk is dan ook geen sprake. Verder is het project nu zover in de realisatie dat de issues die nog naar boven komen naar verwachting ook kunnen worden afgehandeld binnen de reguliere lijn van project en opdrachtgever en geen actie en besluitvorming van de top van de organisatie vragen.

Resp.6: *"Er lopen en komen misschien nog enkele issues op tafel. Deze kunnen op projectniveau met opdrachtgever worden afgehandeld. Opdrachtgevers zijn al voldoende meegenomen en alles is er op ingericht. Hieruit volgt geen reden voor een verzwarende rapportage- en sturingslijn en dus ook geen toename in rapportagedruk."*

Specifiek belevingsaspect issues en wijzigingen rapportage bij Afsluitdijk

Voor de Afsluitdijk geldt dat zij aan het begin van de realisatie staan met tot nu toe nog maar een beperkt aantal issues die acties van de top hebben gevraagd. Toch merken zij bij deze issues al iets van de verandering van de top van Rijkswaterstaat en het ministerie. De veranderde sturingslijnen zijn nog niet helemaal ingewerkt, wat zich uit in 'lijnen buitenom'.

Resp.3: *"Maar issues komen soms via buitenom wel sterk terug. Bijvoorbeeld chroom 6, nieuwe informatie gaat direct door naar boven (van projectmanager naar opdrachtgever en direct door hogerop in organisatie)."*

Ook bij de beperkte issues die afgelopen jaar hebben gespeeld, wordt dit al beleefd.

Resp.1: *"Met de nieuwe minister en nieuwe top van Rijkswaterstaat is de druk op memo's in dit soort gevallen groter geworden. Steeds is net even een andere opzet gewenst. Veel vragen komen terug voordat de memo verder gaat naar boven, dus is extra tijd en inzet nodig ten behoeve van de tussenlagen (...) Dit traject is niet te delegeren. Is vaak ongeplande inzet van projectmanager en of manager projectbeheersing om dit te trekken. Het geeft ook altijd follow-up tot issue over is, beslecht is of andere issues of projecten belangrijker zijn geworden."*

De onrust bij het optreden van een issue wordt als groot beleefd en dat geeft ook een toename in de rapportagedruk. Vanuit het project is begrip voor de grotere informatie- en rapportagebehoefte. De weerstand die beleefd wordt gaat over steeds wisselende gewenste vorm, stijl, diepgang en frequentie, waardoor kostbare tijd verloren gaat aan processen die niet bijdragen aan het afhandelen van het issue.

Informele contacten (rapportagelijijn G)

Beide projecten geven aan dat de informele contacten over en weer sterk bijdragen aan het begrip en vertrouwen tussen opdrachtgever en projectteam en het rust creëren voor zowel project als lijn.

Resp.6: *"Opdrachtgever is van alles op de hoogte, mondeling of telefonisch. Dat is heel fijn, de lijnen zijn kort, waardoor snel acteren mogelijk is. Het mondelinge contact wordt wel per mail geformaliseerd en verantwoord in de formele rapportages. Opdrachtgever kan zo functioneel sturen op basis van vertrouwen in het projectteam."*

Een neveneffect van deze aanpak is:

Resp.1: *"De signaalfunctie van de rapportage is beperkt, omdat als het goed is alles al informeel vooraf is besproken en gemeld aan de opdrachtgever. Dit is cruciaal en werkt zo goed dat de rapportage geen nieuws meer levert."*

Voor de opdrachtgever geldt herkenning, maar ook alertheid op de manier waarop deze contacten lopen. Aandachtspunt is het voorkomen dat de autonome blik verloren gaat met een verhoogde kans op projectblindheid.

Resp.10: *"Sommige projecten willen meer afstand tussen project en opdrachtgever, andere meer een opdrachtgever dichtbij. Voor beide is wat te zeggen, maar ik zit bij de Afsluitdijk en Beatrixsluis dicht op het project. Ik ervaar dit soms op gevoelsniveau als veel (snel weer een nieuwe rapportage en gesprek), maar na het gesprek altijd het gevoel van een zinvol overleg. (...) Project maakt op deze wijze verbinding met mij, ik kan die niet ontwijken en ben dus iets meer onderdeel van het team. Dat is voor mij een aandachtspunt."*

De informele rapportagelijijn wordt zowel vanuit de projecten als vanuit opdrachtgever als prettig en naar wens verlopend ervaren. Er is geen beleving van een toename of zover die er al is, wordt dat niet als rapportagedruk ervaren.

Early warning rapportage (rapportagelijijn H)

Zowel het project als opdrachtgever is al jaren geïnteresseerd in het vroeg signaleren van potentiële issues, weak signals en of onderbuikgevoelens. Op dit moment lopen deze signalen in de informele contacten tussen projectteam en opdrachtgever. Recent is in de lijn opdrachtgever-directie Rijkswaterstaat hiervoor een extra rapportagelijijn, de early warning rapportage, ontwikkeld die voor beide projecten vooralsnog door de opdrachtgever wordt ingevuld.

Resp.10: *"Een extra rapportagelij is de 2-wekelijkse early warning rapportage. Hierin komen zwakke signalen en onderbuikgevoelens aan de orde. De inhoud wordt opgesteld door de adviseurs projectsturing⁹ en volgt uit de informele lijn vanuit de projecten naar opdrachtgever, veel kopiëren van informatie. Soms voeg ik daar iets aan toe vanuit mijn beeld. (...) De behoefte voor deze rapportage is eerder vanuit de top (directie en hoger) om (eerder) tijdig geïnformeerd te worden op een informele manier"*

De projecten kijken met gemengde gevoelens en terughoudendheid naar deze trend. Zij zien de noodzaak van het delen van deze signalen, maar ervaren de transformatie van informeel naar meer formele rapportage als een verhoging van het afbreukrisico van het zwakke signaal.

Resp.8: *"Early warnings worden af en toe in het gesprek met opdrachtgever besproken. Vraag is: wat doe je er mee, zorg dat niet te formeel is. Als je het formaliseert, wordt het in feite geen weak signal meer, krijg je druk op actie, terwijl dat (nog) niet kan. Voorkom te snelle conclusies, het eigen leven leiden van gevoelens en signalen. Als dat toch gebeurt, zet het dan maar om in een risico."*

En:

Resp.1: *"Early warnings kunnen gemeld worden, maar als het een issue is, word je wel snel en scherp bevraagd, dus nieuwe of onverwachte issues zijn de trigger. (...) Lastig is dat voor de early warnings geen spelregels bestaan, daarom is het soms een lastige afweging om wel of niet te schakelen."*

De zorg vanuit de projecten over misinterpretatie, verkeerde beeldvorming en self-fulfilling prophecy wordt door de opdrachtgever herkend.

Resp.10: *"Het risico op misinterpretatie en self-fulfilling prophecy is te ondervangen door: formulering (belangrijk juiste toon, weloverwogen inclusief beheersmaatregelen) en door het hebben van vertrouwen over en weer (vertrouwen dat er niet direct geacteerd wordt, maar ook dat signalen bij verdere ontwikkeling door het project worden omgezet in acties en risicowaardering)."*

Specifiek belevingsaspect early warning rapportage bij Beatrixsluis

Omdat de Beatrixsluis aan het einde van de realisatiefase is, wordt verwacht dat zij verder weinig tot geen issues meer krijgen die nopen tot het opnemen van signalen in de early warning rapportage. Deze rapportagelij heeft geen effect meer op de beleving van rapportagedruk binnen dit project.

Specifiek belevingsaspect early warning rapportage bij Afsluitdijk

Bij de Afsluitdijk wordt het projectteam nog niet (echt) actief betrokken bij de early warning rapportage. Echter de eerste signalen van een verandering worden al bij sommige teamleden ervaren.

Resp.4: *"Echter, recent is het voorzichtige verzoek gekomen van opdrachtgever om een extra rapportage in de lijn van het project Zeetoeegang IJmond. Een structureel rapport over issues, VTW's en risico-onttrekking. Het format is onvoldoende gerelateerd aan de trimesterrapportage en is niet aantrekkelijk. Is dus extra werk. (...) Als dit een behoefte van opdrachtgever is, dan is het okay en geen strafwerk. (...) maar wel nodig om na 3-6 maanden te evalueren of het nog steeds nodig is (inclusief frequentie) en of het niet anders, slimmer en meer geïntegreerd kan worden uitgevoerd."*

Feitelijk gezien neemt het aantal rapportages voor het project nog niet toe. Een toename hangt wel in de lucht. Of dit tot een (gepercipieerde) verhoogde rapportagedruk leidt, is nog niet te zeggen.

⁹ Adviseurs projectsturing zijn de adviseurs van de portfoliomanager en helpen hem in zijn rol als opdrachtgever over de verschillende projecten heen. De adviseurs hebben veel contact met de projecten, maar zitten niet in de projecten zelf.

Beleving en waardering van de rapportagedruk door de projecten

Naast het beschouwen van de beleving op de individuele rapportagelijnen is in elk interview ook expliciet stil gestaan bij de generieke beleving van de rapportagedruk en of deze in de loop der tijd is toegenomen. Wederom valt op dat de rolhouders per project een uniform narratief hebben over hun beleving van de rapportagedruk.

Specifiek belevingsaspect rapportagedruk bij Beatrixsluis

Voor de Beatrixsluis wordt de rapportagedruk samengevat door:

Resp.7: *"De rapportagedruk is laag/weinig en de relevantie is hoog. (...) Door het projectsucces met een klein team en zonder veel gedoe is de rapportagelijng goed in te vullen en daarmee de druk laag. Weinig issues helpt hierbij. Het is voorspelbaar en behapbaar, vrij kort cyclisch en veel in relatie met reguliere werkprocessen. Bijhouden is relevant. Er is veel vertrouwen vanuit de opdrachtgever en dus komen er weinig kritische vragen terug. Het project verrast niet snel."*

En:

Resp.9: *"Alles is bekend voor het gerapporteerd wordt. Gewoon vooraf goed informeren betekent geen extra rapportagedruk. Nieuws (vooral ook slecht nieuws durven) delen en openheid geeft vertrouwen. Hoe je je werk aanpakt bepaald je rapportagedruk."*

Resp.5: *"Het project is niet politiek genoeg om aandacht te krijgen en dus krijgt het project geen extra rapportagedruk bovenop de reguliere rapportagelijnen. Wij gaan hier zodanig mee om dat we die rapportagelijnen niet voelen als druk. (...) Dus kenmerk van het project (functie in netwerk, nat versus droog, effect op doorstroming en hinder voor (vaar)wegverkeer) is belangrijk voor de hoeveelheid rapportages en daarmee voor de rapportagedruk."*

Specifiek belevingsaspect rapportagedruk bij Afsluitdijk

De beleving bij de Afsluitdijk is in hoofdlijnen gelijk met die bij de Beatrixsluis. Ook zij ervaren (nog) geen toename in de rapportagelijnen en ook geen toename in de rapportagedruk. Toch wordt binnen dit project al enig voorbehoud zichtbaar met betrekking tot de mogelijke komst van de extra early warning rapportage.

Resp.2: *"Bij een regulier project is de druk laag en de rapportagelijng beperkt. Voorlopig is het project nog in rustig vaarwater."*

Maar ook:

Resp.4: *"Nee, er is nog geen toename aan werk en werkdruk. (...) Als de extra rapportagelijng komt, moet er eigenlijk ergens ook iets weg. We hebben echter weinig tot geen ervaring met wegstrepen dus ik ben benieuwd hoe dit gaat."*

Resp.1: *"Nee, er is geen toename ten opzichte van een aantal jaren geleden. Maar als er een issue is, is de onrust wel groter binnen Rijkswaterstaat. Dit wordt veroorzaakt doordat we er op dit moment minder positief op staan als gevolg van de maatschappelijke tijdsgeest en het micromanagement in de Tweede Kamer door het politieke landschap. Maar de politieke sturing bij provincies en gemeenten is waarschijnlijk nog groter. Dus is onze rapportagedruk op zich passend voor een dergelijk grote opgave."*

Specifiek belevingsaspect rapportagedruk bij de opdrachtgever

De opdrachtgever beleeft de rapportagelijnen over het geheel als prettig, maar ook frequent.

Resp.10: *"Rapportages zijn vooral ook voor het onderhouden van de relatie tussen project en opdrachtgever. (...) De digitalisering leidt tot meer mogelijkheden en aanbod en daar wordt gebruik van gemaakt. Veel meer direct informeren met de mail (to en cc), meer continu informeren, ook als het niet gevraagd is vanuit de top."*

De opdrachtgever herkent ook de toegenomen behoefte vanuit de top en ziet tevens een veranderende rol van rapporteren in de sturing van projecten.

Resp.10: *"Sinds een jaar neemt de behoefte toe. (...) Dus de druk neemt toe bij issues en als issue stabiel is weer af. Het is nu echter wel hijgeriger o.a. door druk op de Minister vanuit de media en klagende markt. (...) Sturing en rapportagelijnen waren secundair proces, maar is nu onderdeel van primair proces geworden, cruciaal voor welslagen project in zijn omgeving. Dat is nog wennen."*

Vanuit de interviews met de projectteamleden komt deze verschuiving van secundair naar primair proces niet (expliciet) terug, echter de behoefte vanuit de organisatie wordt wel ingevuld en daarmee beleven ze impliciet de veranderende rol van de rapportagelijnen.

Tot slot beleeft de opdrachtgever de rapportagedruk bij de projecten verschillend.

Resp.10: *"De fase van de Afsluitdijk is nog net te vroeg, nog geen issues die om extra rapportagedruk vragen, maar het hangt in de lucht. De Beatrixsluis is in de afronding, scope is bereikt, nu nog de afbouw, geen grote politieke risico's en dus geen verhoogde druk meer te verwachten. (...) Type projecten maakt uit. Waterprojecten hebben een ander netwerk en daarmee raken ze minder het grote publiek, zijn daardoor minder relevant voor pers en politiek. Maar de Afsluitdijk is icoon voor Nederland, dus het is wachten op het moment dat de extra aandacht gaat komen en daarmee een grotere rapportagedruk."*

Bijlage 4: Project specifieke aanbevelingen

Uit het onderzoek zijn generieke conclusies en aanbevelingen getrokken voor de gehele organisatie van Rijkswaterstaat. Echter als bijvangst van het onderzoek kunnen ook nog enkele project specifieke aanbevelingen worden getrokken voor de 2 projecten die onderdeel waren van het onderzoek, de Beatrixsluis en de Afsluitdijk.

Aanbevelingen Beatrixsluis

Projectniveau Beatrixsluis

Voor de Beatrixsluis geldt dat het project zich in 'modus 1' bevindt, een rustig vaarwater aan het einde van de realisatiefase. Het project heeft gedurende de realisatie de nodige kleine en grote issues moeten afhandelen. Dit is echter in een goede samenwerking met de opdrachtgever, de markt en de omgeving opgepakt. Daarmee heeft dit project niet of nauwelijks in de schijnwerpers gestaan van de top van Rijkswaterstaat, van het ministerie, de Tweede Kamer en de media. Sporadisch is aandacht geweest voor het project, met name rond enkele grote positieve mediamomenten en recent met betrekking tot een negatieve situatie met een ongeval op de bouwplaats. Toch is het project over het geheel bekeken in 'modus 1' gebleven. Daarmee is dit project verschoond gebleven van veel extra rapportagelijnen en beleefd daarom ook geen (toename van) rapportagedruk.

Evaluatie aspect Beatrixsluis

Het project Beatrixsluis wordt aanbevolen om in de evaluatie van het project expliciet stil te staan bij het feit dat het project zo lang in 'modus 1' heeft kunnen functioneren. Daarbij kunnen de rapportagelijnen en de beleving van rapportagedruk als een graadmeter worden genomen. Mogelijk zijn nog verbeteringen zichtbaar te maken om de reguliere rapportageprocessen verder te optimaliseren. Het gebruik van de maandrapportage als aanvulling op de trimester- en halftijdse trimesterrapportage is zeker aanbevelingswaardig voor vergelijkbare grote projecten.

Tevens wordt aanbevolen in de evaluatie aandacht te besteden aan de gezamenlijke benaderingsstrategie van de rapportagelijnen. Binnen het projectteam heerst een intrinsieke positieve houding over het gehele project, de scope, de te verrichte werkzaamheden, de relaties met de markt en de omgeving en benadering van de eigen organisaties en de media. Dit is expliciet in de interviews naar voren gekomen. Het is te evalueren waard welk effect deze intrinsieke positieve benadering van het gehele project heeft gehad op de houding ten opzichte van de rapportagelijnen en de ervaring van eventuele rapportagedruk.

Aanbevelingen Afsluitdijk

Projectniveau Afsluitdijk

Voor de Afsluitdijk geldt dat het project zich in 'modus 1' bevindt, het aantal en de omvang van de issues heeft nog niet (echt) geleid tot grote escalatie. Van een toename van de rapportagelijnen en daarmee van de rapportagedruk is (nog) geen sprake. Echter, zowel het project als de opdrachtgever houden al wel rekening met een meer turbulente toekomst en een mogelijke tijdelijke omschakeling naar 'modus 2'. Het project is groot en complex, met impact op een groot deel van alle drie netwerken van Rijkswaterstaat -wegen, water en watersystemen- en daarbij cruciaal voor Rijkswaterstaat en tevens voor Nederland een toonbeeld van 'Hollandse waterbouw'. Daarmee trekt het project veel aandacht vanuit de (inter)nationale media, de omgevingspartijen -provincies, waterschappen, gemeenten, belanggroepen- en de politiek, zowel op ministerieel niveau als vanuit de Staten Generaal. Ervaring vanuit andere projecten leert dat een dergelijk project momenten zal doorlopen waarin complexe, grote en risicovolle en gevoelige issues zullen optreden die leiden tot een 'modus 2' projectniveau. Vanuit dit perspectief is het de verwachting dat op termijn het aantal en de frequentie van de rapportagelijnen en daarmee ook de rapportagedruk zal toenemen.

Aanbevolen wordt om met gerichte management nu al samen met de opdrachtgever en de lijn na te denken over manieren waarop de gewenste extra informatiestroom uit 'modus 2' voor iedereen optimaal kan worden ingericht, zonder dat dit een toename van de rapportagedruk veroorzaakt. Het gaat daarbij om aanvullende werkafspraken over vorm en inhoud. Mogelijk helpt hierbij een gerichte training in de goede en juiste manier van schrijven en rapporteren aan de top van de organisatie. Indien vanuit een lerend perspectief 'modus 2' wordt benaderd kan ook in de toekomst een toename van de rapportagedruk worden voorkomen.

Bijlage 5: Literatuur

- [1] Boje, D.M. (2001) Narrative Methods for Organizational and Communication Research. SAGE Publications Ltd, London - Thousand Oaks - New Delhi.
- [2] David, O. (2017, 4^e druk). Macht! Van instinct tot integriteit. Mediawerf Uitgevers. Amsterdam - Berlijn.
- [3] Greener, I. (2013, 2^e edition). Public Management. School of applied Social Sciences, Durham University, UK. Palgrave Macmillan.
- [4] Hirschman, A.O. (1970). Exit, Voice and Loyalty. Harvard University Press. Cambridge and London.
- [5] Hood, Chr. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on the theme. *Accounting organizations and Society*, Vol. 20 No. 2/3, pp. 93-109.
- [6] Hoogeveen, R. and Veenswijk, M.B. (2016). Coping and Constructing: A Narrative Perspective on Project Dynamics. *Journal of Building Construction and Planning Research*, 4, 89-102.
- [7] Korstens, A.F.A. (internet geraadpleegd op 23 mei 2019). New public management. <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Nieuw%20overheidsmanagement.pdf>
- [8] Schaveling, J; Bryan, B en Goodman, M. (2016, 2^e herziene druk). Systeemdenken, Van goed bedoeld naar goed gedaan. Boom uitgevers, Amsterdam.

Bijlage 6: Uitgebreid overzicht rapportagelijnen

Vanuit de interviews zijn een achttal rapportagelijnen te onderscheiden. De verschillende rapportages onderscheiden zich in proces, inhoud, doelgroep en frequentie / aanleiding. Hieronder volgt een uitgebreid overzicht van de kenmerken van elke rapportagelijn.

A. **Trimesterrapportage volgens de projectendatabase (PDB):**

Deze rapportage heeft de volgende kenmerken:

- Een trimester (4 maandelijke) rapportage, verplicht voor elk project binnen Rijkswaterstaat met als doel formeel de directe opdrachtgever van het project te informeren over voortgang van het project uitgesplitst over alle betrokken disciplines en over alle betrokken managementinformatie, zijnde kwaliteit, tijd, geld, organisatie, informatie, risico's, veiligheid, interne (binnen Rijkswaterstaat, inclusief beleid) en externe (marktpartijen, omgevingspartijen, gebruikers en bewoners etc.) relaties.
- Verplicht gebruik van standaard ingerichte digitale rapportagetool, de projectendatabase (PDB). De PDB bestaat uit een management samenvatting, een dashboard met kleurcodering over elk managementonderwerp en voor elk IPM-rol één of meerdere eigen tabbladen waarin de rol specifieke onderwerpen worden gerapporteerd.
- De PDB wordt grotendeels gevuld door de hieraan gekoppelde digitale bronsystemen voor financiën, risico's, overzicht wijzigingen etc.. Daardoor is een groot gedeelte van de inhoud van de PDB planmatig te organiseren en wordt grotendeels door de manager projectbeheersing gedelegeerd aan een marktpartij onder de raamovereenkomst projectbeheersing.
- De PDB wordt als tool ook regelmatig gebruikt om dienst of Rijkswaterstaat brede doorsneden te maken en daarover apart te rapporteren intern (bijv. overzicht financiële uitputting) of te publiceren extern (bijv. inkoopplanning).
- De PDB kijkt voornamelijk terug en slechts beperkt vooruit. De PDB is daarmee vooral ingericht als verantwoordingsmiddel aan opdrachtgever en organisatie en minder als hulpmiddel in de sturing van projecten.
- Opdrachtgever gebruikt deze rapportage integraal voor zijn formele rapportagelijn naar de top van Rijkswaterstaat.
- Het project gebruikt de rapportage eveneens in de interne processen van vastlegging en dossiervorming. De IPM-rolhouders ervaren de rapportagemomenten als gefaciliteerde reflectiemomenten. Het helpt in het ontstijgen van de dagdagelijkse dingen en het meer op hoofdlijnen bezien van het project en daarmee ook in de sturing van het project.
- Zowel voor de directie van Rijkswaterstaat als beleid is deze rapportage digitaal benaderbaar en wordt ook door hen gebruikt.

B. **Halftijdse trimesterrapportage (T-0,5 rapportage):**

Deze rapportage heeft de volgende kenmerken:

- Een halftijdse trimesterrapportage ter overbrugging van de grote tijdsspanne van 4 maanden van de formele trimesterrapportage. Sinds een aantal jaren is deze rapportage verplicht voor elk project binnen Rijkswaterstaat met als doel de directe opdrachtgever van het project op hoofdlijnen te informeren over de tussentijdse voortgang van het project.
- Gebruik wordt gemaakt van dezelfde digitale rapportage tool, de PDB. Echter voor de halftijdse rapportage wordt volstaan met het verstrekken van een bijgewerkte management samenvatting inclusief een bijgewerkt management dashboard.
- Opdrachtgever gebruikt deze rapportage niet voor zijn formele rapportagelijn naar de top van Rijkswaterstaat.
- Zowel voor de directie van Rijkswaterstaat als beleid is deze rapportage digitaal benaderbaar en wordt ook door hen gebruikt.

C. **Maandrapportage:**

Deze rapportage heeft de volgende kenmerken:

- Dit betreft geen standaard rapportage proces binnen Rijkswaterstaat. Beide projecten, Afsluitdijk en Beatrixsluis, bieden de opdrachtgever op eigen verzoek deze extra rapportagelijn maandelijks aan.
- Doel van de rapportage is de directe opdrachtgever van het project op hoofdlijnen te informeren over voortgang van het project door middel van het verstrekken van een bijgewerkte management samenvatting inclusief een bijgewerkt management dashboard, vergelijkbaar met de verplichte halftijdse trimesterrapportage.
- Gebruik wordt gemaakt van dezelfde digitale rapportage tool als bij de halftijdse trimesterrapportage, de PDB.

Generieke kenmerken maand-, halftijds- en trimesterrapportages

De rapportages A t/m C maken gebruik van dezelfde PDB en bouwen steeds voort op elkaar volgens een vooraf vastgestelde rapportagecyclus. Afhankelijk van de periode in het jaar wordt bepaald tot hoever de informatie bijgewerkt wordt; in het geheel bij een trimestermoment en beperkt bij halftijds- en maandmomenten.

Voor de PDB geldt daarnaast dat de bronsystemen in vaste cycli worden bijgewerkt. Daarmee geeft de PDB voor sommige tabbladen, bijvoorbeeld het financiële tabblad en het overzicht van risico's en VTW, de stand van zaken nagenoeg real time weer. De PDB is ook continu digitaal benaderbaar. Daarmee is voor de opdrachtgever en anderen binnen Rijkswaterstaat op onderdelen altijd de laatste stand van zaken te benaderen.

Het werk aan deze rapportages is procesmatig goed in te plannen met vaste afspraken over wie welke taak heeft binnen het rapportageproces. Daarmee is het in de interne werkprocessen te delegeren aan adviseurs van de

rolhouders. Omdat het werk goed in te plannen is, is voldoende ruimte voor de nodige afstemming en interne checks and balances, waardoor de balans tussen tijdigheid, afdoende volledigheid en kwaliteit goed te vinden is.

Alle rapportages worden, begeleid door een korte annotatie, verstrekt aan de opdrachtgever en daarna in een project – opdrachtgever overleg behandeld en waar nodig nader mondeling toegelicht. Daardoor ontstaat naast de inhoudelijke platte tekst ook ruimte voor de gewenste kleuring en nuance in de mondeling toelichting en terugkoppeling. Zo krijgen zowel opdrachtgever als project een completer beeld van het project en de gewenste sturing vanuit de opdrachtgever. De resultaten van deze overleggen worden vastgelegd in verslagen en worden ook doorgevoerd in de hierop volgende rapportage.

De maandrapportages worden in klein comité besproken in het overleg tussen project en opdrachtgever. De halftijdse en formele trimester overleggen zijn de basis voor de formele 2 tot 3 jaarlijkse stuurgroep overleggen waarbij een bredere groep vanuit Rijkswaterstaat aanwezig is. De aanwezigheid bij deze overleggen is afhankelijk van de door de directie van Rijkswaterstaat opgelegde governance structuur van het project en is ook verschillend bij de twee projecten. Het vergt te ver voor dit onderzoek om nader in te gaan op de governance structuur van beide projecten. Verondersteld wordt dat deze structuur geen onderscheidend effect heeft op de in mijn onderzoek gestelde centrale vraag.

D. Actualisatie Rijks ICT dashboard

Vanuit de leerervaring met ICT projecten bij de overheid is door het ministerie een aparte dashboard Rijks ICT projecten ontwikkeld. Deze rapportage heeft de volgende kenmerken:

- Het beleid / bestuur Rijkswaterstaat wijst expliciet projecten aan die geacht worden apart de voortgang te rapporteren door middel van het Rijks ICT dashboard. Omdat een deel van de scope van de Afsluitdijk een ICT component heeft geldt deze rapportage verplichting voor de Afsluitdijk. Ook de scope van het project Beatrixsluis bevat een ICT-aandeel. Naar verwachting was dit project echter al te ver in haar processen om nog aangewezen te worden voor deze rapportagelijijn. Dit is echter niet expliciet gemeld of toegelicht aan het project.
- Het project herkent niet het doel van het apart rapporteren op dit dashboard naast de PDB. De voorgeschreven tool werkt niet goed. Het integreren van deze extra rapportagevraag in het bestaande proces van de trimesterrapportage, bijvoorbeeld als een apart tabblad voor projecten die hiervoor zijn aangewezen, zou logisch zijn. Dan is eenvoudige en efficiënte verwerking mogelijk. Tevens wordt dan op dezelfde peildatum gerapporteerd, waardoor geen energie verloren gaat aan uitleg waarom de informatie uit de trimesterrapportage en het ICT dashboard niet overeenkomt met elkaar.
- Na het rapportage moment worden over de gerapporteerde inhoud geen vragen gesteld, niet schriftelijk en ook niet in de reguliere voortgangsgesprekken met opdrachtgever.
- Dit dashboard wordt anti-cyclisch uitgevraagd met de trimesterrapportage terwijl naar dezelfde informatie wordt gevraagd.

E. Extra losse informatie- en rapportagevragen:

Deze 'rapportagevragen' hebben de volgende kenmerken:

- Het betreft het aanleveren van specifieke informatie over een bepaald onderwerp. Dit onderwerp is soms gekoppeld aan een specifieke afspraak in het managementcontract van de vragende dienst en soms gekoppeld aan een bepaalde beleidsvraag. Met name aan het einde van het jaar betreft dit vaak vragen over de financiële uitputting voor dat jaar en de prognose voor het volgende jaar.
- Vraag gestuurd, ad hoc en niet planmatig. Meestal beperkte reactietijd voor project. Hoeveelheid vragen is onvoorspelbaar voor project. De levering vergt over het algemeen een beperkte tijdsinspanning van één of enkele teamleden gezamenlijk.
- Vragen lopen soms via de opdrachtgeverslijn, maar soms ook rechtstreeks vanuit een dienst of directie binnen een dienst aan een project.
- Aanleiding en doel wordt meestal niet expliciet gedeeld met het projectteam.
- De te leveren informatie loopt via aparte lijstjes dan wel antwoorden op losse vragen per mail. Er is geen directe koppeling met een (verplichte) tool of met de PDB. Meestal betreft het bestaande informatie uit de PDB, alleen op een andere peildatum en in een ander format dan in de PDB.
- Na levering informatie krijgt project geen antwoord of reactie terug en de vragen komen ook niet terug in de reguliere rapportages. Ook wat door de vraagsteller met de antwoorden wordt/is gedaan blijft onbekend.
- Het aantal losse vragen neemt de laatste tijd langzaam af en wordt/is steeds meer gekoppeld aan de reguliere trimesterrapportage uit de PDB.

F. Rapportages naar aanleiding van specifieke issues en wijzigingen

Elk project heeft te maken met veranderende omstandigheden. Vaak worden deze zaken samengevat onder de verzamelterm issues. Issues kunnen leiden tot bespreekpunten binnen het project, tussen het project en opdrachtgever of zelfs nodig zijn voor verdere escalatie naar de top van Rijkswaterstaat, beleid en politiek. Regelmatig volgen uit issues wijzigingen, zowel binnen de scope - contractwijzigingen of VTW's genoemd - als wijzigingen van de scope, waarbij de inhoud van de opdracht verandert. Dit betreft dan een verandering van de scopeomvang of een verandering van de projectuitgangspunten voor tijd, geld en of kwaliteit.

Volgens de mandaatregeling van Rijkswaterstaat heeft de projectmanager binnen het project een beperkt mandaat. Issues met een beperkte invloed op het project, passend binnen mandaat van projectmanager, kunnen zelfstandig worden opgelost en leiden niet tot aanvullende rapportages. De voortgang van deze issues wordt verwerkt in de PDB volgens het reguliere rapportage proces.

Issues die het mandaat van de projectmanager te boven gaan, dienen te worden voorgelegd aan (geëscaleerd naar) de opdrachtgever. Hierdoor ontstaat een aparte 'rapportagelijijn' binnen het project. Deze rapportage heeft de volgende kenmerken:

- De rapportage bestaat uit een memo, waarin het issue, de voorgestelde maatregelen en de voorgelegde besluitvorming wordt beschreven, meestal voorzien van toelichtende en onderbouwende bijlagen.
- De trekker van deze memo is vaak de projectmanager met ondersteuning van de manager projectbeheersing. De betrokkenheid vanuit de overige projectteamleden is afhankelijk van het onderwerp van het issue en is ondersteunend.
- De afhandeling van het issue is afhankelijk van de urgentie en de impact op het project, de organisatie, de marktpartijen en de politieke gevoeligheid ervan.

De afhandeling van het issue is ook sterk afhankelijk van de relatie tussen het project en de opdrachtgever en de escalatielijnen daarboven. Indien die relatie goed is ontwikkeld, iedereen weet hoe hij of zij betrokken is of wil worden, dan loopt het besluitvormingsproces soepel en met gepaste snelheid (kleine issues kort en vlot; complexe issues langzamer en uitgebreider). Zijn de relaties (nog) niet voldoende op elkaar ingespeeld is vaak re-work nodig vanuit project met slechts beperkte inhoudelijke toegevoegde waarde. Omdat het werk slecht te delegeren is, komt het werk en de druk op enkele schouders neer.

G. Informeel contacten:

Binnen het project lopen veel informele contacten tussen project en opdrachtgever. Tevens lopen er rechtstreekse lijnen tussen projectteamleden en de lijnorganisatie – afdelingshoofden en directeurs van directies waar teamleden onder vallen. Deze contacten vormen in feite een aparte rapportagelijijn binnen een project, daar binnen deze contacten veel informatie wordt gedeeld die later in de reguliere PDB-rapportages of in de memo's m.b.t. issues, aan de orde komt. Deze rapportagelijijn heeft de volgende kenmerken:

- De informele contacten vinden zowel mondeling als digitaal plaats, gepland en ongepland.
- Doel is het vroegtijdig meenemen van de opdrachtgever en lijnorganisatie in de verschillende issues die binnen het project lopen. Hiermee worden verrassingen (zie noot: maakbare wereld) voorkomen en bevat de formele maand, trimesterrapportage en de rapportages over issues weinig tot geen nieuwe of verrassende informatie.
- Met name gericht op sturing van het project en niet op verantwoording.
- Vormt de stille backbone van alle rapportagelijijnen.

H. Early Warning rapportage

Sinds enkele jaren wordt extra aandacht gegeven aan het vroegtijdig melden van potentiële issues. Deze aspecten komen terug onder verschillende namen; early warnings, weak signals dan wel onderbuikgevoelens. Het betreft een apart aandachtsveld in de rapportagelijijnen buiten de reguliere processen van feitelijke informatieverstrekking om, maar wel belangrijk in de sturing van complexe projecten. Deze signalen zijn gebaseerd op ervaringen op eerdere projecten van de teamleden en / of signalen die zij oppakken uit gesprekken met andere projecten of met anderen in de organisatie of uit gesprekken met de opdrachtnemers van het project. Al deze beelden geven een eerste signaal af die vraagt om aandacht en alertheid. Overigens geldt dat ook de opdrachtgeverslijijn signalen oppakt en deze wil delen en of toetsen bij desbetreffend project.

In het verleden kwamen deze aspecten ongestructureerd aan bod in de (informele) gesprekken tussen project en opdrachtgever. Recent is binnen de opdrachtgeverslijijn een early warning rapportage gestart. De focus ligt op de grote issues, issues die substantieel effect kunnen hebben op de projectscope (tijd, geld, kwaliteit en risico's), de relatie van het project met de marktpartij die het uitvoert, de relatie met de omgeving waarin het project wordt uitgevoerd en / of issues met een groot effect op het imago voor Rijkswaterstaat en politiek en daarmee ook media gevoelig zijn. De rapportage wordt gevuld door de adviseurs van de opdrachtgever, vooralsnog zonder aanvullende acties of rapportages vanuit deze projecten. Een beperkt aantal projecten – o.a. Zeetoegang IJmond, Blankenburgverbinding en Zuidasdok, moeten zelf een eigen bijdrage leveren in de vorm van een 2 of 4-wekelijks dashboard. Voor hen is dat een extra rapportagelijijn.