

# HET KAN ALTIJD BETER

Een benchmark bij drie directies van de Rijkswaterstaat

december 2000

# HET KAN ALTIJD BETER

Een benchmark bij drie directies van de Rijkswaterstaat

december 2000

Onderzoek in opdracht van de hoofdingenieurs-  
directeuren van de directies Noord-Nederland, Oost  
Nederland en Limburg van de Rijkswaterstaat

---

# Inhoudsopgave

---

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>3</b>
<b>1 Aanpak, werkwijze en ervaringen</b>	<b>5</b>
1.1 Inleiding	5
1.2 Aanleiding	5
1.3 Plan van aanpak	5
1.3.1 Onderzoeksomvang	6
1.3.2 Organisatie	7
1.3.3 Werkwijze	7
1.3.4 Beoogde resultaten	7
1.4 Ervaringen	8
1.4.1 Openheid	8
1.4.2 Kwaliteit van de informatie	8
<b>2 Uitgangspunten en randvoorwaarden</b>	<b>10</b>
2.1 Uitgangspunten	10
2.2 Randvoorwaarden	10
<b>3 Aandachts- en verbeteringsgebieden</b>	<b>12</b>
3.1 Geselecteerde thema's en aandachtsgebieden	12
3.2 Realisatie	13
3.3 Algemene kenmerken	13
3.4 Nadere analyse	14
<b>4 Beschrijving processen en verbeteringen</b>	<b>16</b>
4.1 Algemeen	16
4.2 Besturing door dienstleiding	16
4.3 Werksoort Beheer en Onderhoud natte infrastructuur; BPN-proces	17
4.4 Werksoort Beheer en Onderhoud natte infrastructuur; vergunningverlening en handhaving	18
4.5 Werksoort Beheer en Onderhoud natte infrastructuur; opdrachtgeverschap	19
4.6 Werksoort Integraal Waterbeleid	20
4.7 Werksoort Beheer en Onderhoud droge infrastructuur	21
4.7.1 Organisatie, personeel en financiën	21
4.7.2 Afhandeling van schade	21
4.7.3 Verkeersmaatregelen	22
4.7.4 Advisering onderhoud	22
4.8 Werksoort Aanleg; verkenningen en planstudies	22
4.9 Thema Bestuurlijke en juridische zaken en grondzaken	24
4.9.1 Algemeen	24
4.9.2 Verbeteringsvoorstellen	25
4.10 Thema Informatievoorziening en automatisering (I&A)	26
4.11 Directiesecretariaat en Facilitaire zaken	28
4.11.1 Opzet en takenpakket van de organisaties	28
4.11.2 Rol en taken van de directiesecretaris	30
4.11.3 Communicatie	31
4.11.4 Facilitymanagement	32

---

4.11.5 Vervolgactiviteiten	33
4.12 Personeel- en organisatiezaken	33
4.12.1 Inleiding	33
4.12.2 Personeelsvoorziening	34
4.12.3 Strategisch PersoneelsManagement	35
4.12.4 Overeenkomsten en verschillen	37
4.12.5 Leerpunten	38
4.13 Controllers-organisaties	39
4.13.1 Organisatie personeel en financiën	39
4.13.2 Contractzaken	40
4.13.3 Kostprijzaken	41
4.13.4 Planproces	42
4.13.5 Betaalproces	43
4.13.6 Bestuurlijke (of bedrijfs-)informatievoorziening	43
4.14 Contractenmandaat	44
4.15 Areaalgegevens	45
4.16 Administratieve procedures (AO) op bestuurlijk-juridisch gebied	46
<b>5 Conclusies, aanbevelingen en acties</b>	<b>48</b>
5.1 Waarnemingen van de projectleider	48
5.2 Naar de toekomst	49
5.3 Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	49
<b>6 Literatuurlijst</b>	<b>55</b>

---

# 1 Aanpak, werkwijze en ervaringen

---

## 1.1 Inleiding

De Rijkswaterstaat is een gedeconcentreerde rijksdienst met 10 regionaal ingedeelde directies, vijf specialistische diensten, een Bouwdienst RWS en een Hoofdkantoor van de Waterstaat. De bedrijfsvoering van de Rijkswaterstaat is de laatste jaren verder gemoderniseerd en geschiedt meer en meer op grond van kengetallen en zogeheten performance-indicatoren. Hoewel elke regionale directie van mening is dat juist deze directie een speciale plaats inneemt in het bestel van de Rijkswaterstaat, zijn op onderdelen directies zeker vergelijkbaar gezien dezelfde voortbrengingsprocessen. Een regionale directie van Rijkswaterstaat kenmerkt zich grosso modo door drie afzonderlijke bedrijfsprocessen:

- bestuur, beleidsvoorbereiding en -evaluatie;
- projectontwikkeling en aanleg van infrastructurele werken;
- bediening, beheer en onderhoud van infrastructurele werken.

Deze bedrijfsprocessen laten zich in meer of mindere mate vergelijken en aan een dergelijke vergelijking zijn mogelijke verschillen en verbeteringen te ontlelen. Het Hoofdkantoor van de Rijkswaterstaat publiceert reeds enige jaren een cijfermatig overzicht, ontleend aan de financiële en personele administraties van de verschillende directies. Deze 'Balans' voorziet in een behoefte aan vergelijkingsmateriaal, echter zonder dat daarbij achterliggende motieven en analyse naar voren komen. In de benchmarking tussen drie regionale directies van de Rijkswaterstaat staat juist het zoeken naar die achtergronden centraal. Het is daarbij niet de bedoeling 'goede' en 'slechte' dienstonderdelen aan te wijzen, maar meer te komen tot inzicht in de achtergronden van de verschillen en de mogelijkheden tot verbetering.

## 1.2 Aanleiding

De drie hoofdingenieurs-directeuren van wat de "oostgrensdirecties" genoemd zouden kunnen worden, hebben elkaar gevonden tijdens een gezamenlijke bijeenkomst met de hoogste leiding van de Rijkswaterstaat. Aldaar was de uitdaging neergelegd om kennelijk aanwezige, misschien onverklaarbare verschillen in inzet van eigen RWS-personeel op verschillende onderdelen van de taak te onderzoeken en te verklaren. De drie hoofdingenieurs-directeuren voelden zich voldoende uitgedaagd voor dit onderzoek.

## 1.3 Plan van aanpak

De aanpak kenmerkt zich door een grote mate van zelfwerkzaamheid en verantwoordelijkheid van de directieteams. Naar aanleiding van de adviezen van de directies Noord- en Zuid-Holland, die in 1994/1995 eveneens een bedrijfsvergelijking hebben gehouden, is gekozen voor een grote mate van betrokkenheid van het lijnmanagement van de drie deelnemende organisaties. Naar aanleiding van het plan van aanpak is de vorm van bedrijfsvergelijking bepaald.

---

Allereerst is onderzocht of een bedrijfsvergelijking dan wel een benchmark doel van het proces was.

- Een bedrijfsvergelijking is een vorm van bedrijfseconomisch onderzoek, waarbij overeenkomstige cijfers van verschillende bedrijven, meer in het algemeen "arbeidsorganisaties", of onderdelen daarvan (systematisch) worden bijeengebracht. Het onderzoeksvoorstel heeft betrekking op drie directies van de Rijkswaterstaat, te weten: Noord-Nederland, Oost Nederland en Limburg. Het lag in de bedoeling om eenmalig (dus in zoverre niet systematisch dat het proces van bedrijfsvergelijking niet periodiek herhaald wordt) een vergelijking uit te voeren naar bekende dan wel eenvoudig te realiseren getallen;
- Een bedrijfsvergelijking kan een instrument zijn om meer en beter inzicht te verkrijgen in (de effectiviteit en efficiëntie van) de bedrijfsprocessen in (relatief) vergelijkbare organisaties, maar is beperkt in zijn doelstelling. De bedrijfsvergelijking is een diagnose-instrument, dat niet direct tot concreet te realiseren verbeteringen leidt. Op basis van geconstateerde verschillen tussen de eigen en (het gemiddelde van) andere organisaties kan een indicatie omtrent mogelijke verbeteringen worden verkregen;
- Benchmarking is vergelijkbaar met bedrijfsvergelijking als instrument, maar is een doelstellingsproces. Bij benchmarking spreekt het management zich uit verbetering te willen realiseren ten einde (niet slechts in het bedrijfsleven) competitief voordeel te behalen. Benchmarking gaat verder dan bedrijfsvergelijking en is als zodanig ook niet waarde vrij. Benchmarking constateert niet slechts de verschillen tussen de cijfers van deelnemende organisaties, maar analyseert het hoe en waarom van de verschillen. Bij de bedrijfsvergelijking Noord-Holland/Zuid-Holland adviseert het management na afloop van het proces: "Gebruik bedrijfsvergelijking als één van de hulpmiddelen om de sturing en beheersing van de eigen organisatie en de werkprocessen te verbeteren *door kennis te nemen van de manier waarop anderen dat doen. (Het zou zelfs kunnen zijn dat het onverwacht verrijkend blijkt voor de kennis over de werkwijze van de eigen organisatie)*" (cursief van mij, JPE). Dit veronderstelt meer dan alleen het op een rijtje zetten van min of meer bekende cijfers, maar het zoeken naar de achtergronden ervan en de wil om vervolgens tot verbeteringen te komen;
- Het management van de drie organisaties heeft bepaald dat de onderzoeksvraag zal zijn het vergelijken van drie bedrijfsprocessen met het oogmerk er van te leren en verbeteringen door te voeren.

### 1.3.1 Onderzoeksomvang

Het onderzoeksterrein strekte zich in beginsel uit tot alle activiteiten van de directies Noord-Nederland, Oost Nederland en Limburg van de Rijkswaterstaat, voor zover die activiteiten in ten minste twee van de drie directies voor kwamen. Daarbij is uitgegaan van de bekende indeling in werksoorten en taakgebieden. In het onderzoek werd zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande structuren en opslagsystemen voor bedrijfsgegevens. Deze belangrijke tip komt uit de bedrijfsvergelijking Noord-Holland/Zuid-Holland. Er wordt geen nieuw gegevensmodel vervaardigd als doel van de bedrijfsvergelijking.

Het lijnmanagement (niet slechts de hoogste leiding) herkent zich in de doelstelling, de beschrijving van de output, de groepering van producten en middelen, de koppeling van input en output etc. Dat vereiste een grondige discussie tussen een representatieve afspiegeling van het management van beide organisaties over de onderzoeksdoelen en -omvang, alvorens men aan de slag ging. Bij Noord- en Zuid-Holland kwam men er na verloop van tijd

---

achter dat de bedrijfsvergelijking een stafoperatie aan het worden was ("over-ons-zonder-ons") waarna het hele proces opnieuw gestart is.

### **1.3.2 Organisatie**

Het lijnmanagement van de drie organisaties heeft zich aan het onderzoek gecommitteerd en er de leiding van in handen genomen. Dat is formeel geschied door het comité van de drie hoofdingenieurs-directeuren, in tegenstelling tot het advies van het management van Noord- en Zuid-Holland, dat een onafhankelijke derde als opdrachtgever prefereerde. Daar is gekozen voor de figuur van de moderator (Hoofddirecteur, die zich als gedelegeerd D-G. opstelde).

Onder de opdrachtgever functioneerde de projectleider, waartoe werd aangetrokken J.P. Essing, toenmalig controller van de directie Utrecht. Deze werd begeleid door een groep, bestaande uit de controllers van de directies, die zich bezig hield met:

- een faciliterende taak te aanzien van het verzamelen, op rij zetten, analyseren en presenteren van de door de lijn gevraagde c.q. gepresenteerde gegevens, en tevens;
- een bewakende/beherende taak ten aanzien van de gemaakte afspraken over definities, structuur, toerekening, peildata, doorlooptijden etc;
- het feitelijke vergelijkingswerk werd verricht door daartoe samengestelde groepen van lijnmanagers en -medewerkers, die rapporteerden aan de vergadering van de gezamenlijke directieteams.

Belangrijk was dat voldoende (=veel) tijd vrij gemaakt werd voor dit proces. Het is van het hoogste belang dat alle betrokkenen in korte tijd het commitment waar maken en laten zien dat het hen menens is. De projectleider had voor zijn werkzaamheden ten hoogste een dag per week gedurende de doorlooptijd van het project ter beschikking.

### **1.3.3 Werkwijze**

Aan de eigenlijke bedrijfsvergelijking is een bewustwordingsproces vooraf gegaan en daar gedeeltelijk parallel mee gelopen. Managers in de organisaties worden zich er van bewust dat ze, door open met elkaar te communiceren over de wijze waarop zij hun bedrijfsprocessen hebben georganiseerd en besturen, hun eigen kijk op processen verhelderen en verdiepen. De "oogkleppen", die ieder mens toch min of meer heeft, worden doorzichtiger. De onderlinge vertrouwensbasis, welke is ontstaan, is essentieel gebleken voor het welslagen van het proces.

De fasering was als volgt:

- februari/maart 2000: bewustwording van het management van de drie organisaties en commitment aan het proces van bedrijfsvergelijking;
- maart 2000: aanwijzen van relevante indicatoren en verzamelen van de benodigde gegevens;
- maart/mei 2000: discussies tussen (vergelijkbare) managers van de drie organisaties over de resultaten;
- juni/juli 2000: verbeteringsvoorstellen van het verantwoordelijk management aan de HID'en van de drie organisaties;
- oktober/november 2000: afrondende rapportage en decharge.

### **1.3.4 Beoogde resultaten**

Doel van het proces was vergelijkbare gegevens van de drie organisaties boven tafel te krijgen en deze als aanleiding te zien voor veranderingen binnen de organisatie. Deze veranderingen zullen leiden tot efficiëntere en doelgerichter uitvoering van de taken van de organisaties, zonder dat zulks leidt tot

---

"eenheidsworst". Met deze resultaten krijgt de (hoogste) leiding van de drie organisaties inzicht in de bedrijfsprocessen en de mogelijke verbeteringen daarin. Vergelijkingsinformatie van het Hoofdkantoor van RWS (zoals verzameld in de Balans) kan worden geverifieerd en zo nodig worden verhelderd.

Resultaat van het proces vormt dit rapport met de onderliggende deelrapporten, waarin het management van de drie organisaties zich herkent, waarin is vastgelegd welke bedrijfsgegevens zijn verzameld, welke achtergronden daarbij gelden en welke lessen daaruit geleerd worden. In het rapport is een evaluatie van het proces opgenomen.

Besloten is reeds dat met het verschijnen van het rapport de benchmark tussen de drie directies niet eindigt, integendeel. Door de snelheid van het proces was reeds vroegtijdig duidelijk dat deze uitdaging een aanzet vormt voor verdergaande samenwerking en evaluatie van de werkwijzen. Afspraken daarover vallen buiten het kader van dit rapport.

## **1.4 Ervaringen**

### **1.4.1 Openheid**

De ervaringen ten aanzien van openheid zijn divers. In de meeste subgroepen werd het als positief en leerzaam ervaren dat er "bij elkaar in de keuken kon worden gekeken". Het mogen loslaten van de window-dressing over en weer werd bevrijdend genoemd. Belangrijke voorwaarde hiervoor zal zijn geweest dat er bij de start geen krimpopdracht werd ingezet, maar dat het motto was "als je bij je buurman in de keuken kijkt, ga je altijd met ideeën naar huis hoe bij jou het werk beter en handiger kan". Ieder formuleerde de verbeterpunten voor zichzelf, niet voor de ander. Dus: samen kijken, samen vergelijken, zelf leren. Andere groepen konden die openheid minder goed vasthouden. De oriëntatie en het nader onderzoek is door de deelnemers als bijzonder nuttig ervaren. Op het eerste gezicht leken bij globale verkenning veel overeenkomsten te bestaan bij de directies. Bij nadere analyse en discussie zijn een aantal frappante verschillen naar voren gekomen. Voorts bleek vergelijking moeilijk (appels en peren, specifieke regionale omstandigheden) en vragen een aantal aspecten nadere aandacht.

Als ervaring komt in elk geval de noodzaak naar voren om open tegenover elkaar te zijn.

Voor het welslagen van het benchmarkproces is een basaal gevoel van veiligheid bij betrokkenen noodzakelijk, dat slechts door vertrouwen in de bedoelingen van de leiding kan worden verkregen. Zonder dat gevoel van veiligheid is de noodzakelijke openheid tegenover partners niet te geven. Bij deze benchmark is in het algemeen voldoende openheid aanwezig geweest, hoewel de vraag opgeworpen is of die bereidheid uiteindelijk niet tegen de bereidwillige werkt.

### **1.4.2 Kwaliteit van de informatie**

Telkens wordt weer duidelijk hoe weinig bruikbaar de administratie van de Rijkswaterstaat is voor een proces als benchmarking. De hantering van één begrotingsjaar als maatstaf is te eng om eventuele periodieke verschillen op te sporen. Het gebruik van definities is niet eenduidig genoeg om de administratie als basis voor vergelijking dienst te laten doen. De alom gehanteerde 'performance-indicatoren' kennen te veel vervuiling om een op een te kunnen gebruiken. Zonder dat een pleidooi gedaan wordt voor uniformering van de inrichting en organisatie van de directies van Rijkswaterstaat, zal een oplossing gevonden moeten worden voor deze



---

problemen om de administratie als basis voor vergelijking te kunnen gebruiken.

Geïntegreerde gegevens vormen de basis voor sturing van de organisatie. Die sturing zal pas echt vorm kunnen krijgen als het management zich verantwoordelijk kan voelen voor iets anders dan de fysieke werken en beleidsproducten van Rijkswaterstaat. Dat is thans nagenoeg niet het geval omdat inzicht in en beheersing van de gegevens zich (noodgedwongen) buiten het management afspeelt. Eerst als het management zich herkent in en stuur kan zetten op de uit de administratie blijkende gegevens zal de verantwoordelijkheid niet meer een zaak van administrateurs en controllers zijn maar de verantwoordelijkheid van integrale managers. Daarvoor zal het nodig blijken dat alle door de manager veroorzaakte kosten en opbrengsten tot zijn verantwoordelijkheidsgebied worden gerekend en voor hem inzichtelijk in de administratie worden verwerkt.

Dit maakt een verdere investering in managementinformatie noodzakelijk.

---

## 2 Uitgangspunten en randvoorwaarden

---

### 2.1 Uitgangspunten

Als belangrijkste uitgangspunt heeft gegolden dat de verbetering van processen en procedures altijd mogelijk is. De door het management zelf gekozen titel bij het proces luidt dan ook: "Het kan altijd beter", daarmee aangevend wat het doel van het proces is: het aanbrengen van verbeteringen in de productieprocessen van de directies. Daarbij is het niet de bedoeling geweest om tot "eenheidsworst" te verworden; processen hebben veelal lokaal bepaalde achtergronden. Doelstelling van de benchmark is daarentegen wel om die achtergronden helder te krijgen en te bepalen of ze leidend mogen zijn voor de organisatie in de mate waarop dat feitelijke geschiedt. De opbouw van het proces is: kijken, vergelijken en concluderen.

Daaruit vloeit voort dat een tweede vooropgesteld doel niet is op personele aantallen te besparen, hoewel een dergelijk gevolg op zichzelf ook niet uitgesloten wordt. Voor de kwaliteit van het proces is het gewenst basale veiligheid te creëren voor de medewerkers, die het proces trekken en voortgang verlenen.

Een ander gekozen uitgangspunt luidt dat bij de vergelijking gebruik gemaakt wordt van de bestaande getallen en gegevensbestanden en geen nieuwe informatie zal worden gegenereerd. Daarbij is als uitgangspunt gekozen (voor zover noodzakelijk) de cijfers van het begrotingsjaar 1999 te gebruiken. Die waren aan het begin van het proces nog niet alle voorhanden en bleken bovendien niet altijd vergelijkbaar.

Als uitgangspunt gold voorts dat het (afdelings)management het proces van benchmarking zelf moet trekken en slechts een beperkt beroep zal doen op staffunctionarissen. In eerste instantie gaat het namelijk niet zozeer om een vergelijking van cijfers, maar veeleer om een proces van bewust worden "dat het anders kan". Niet per se beter, maar in eerste instantie bij elkaar in de keuken kijken en van elkaar leren. Dat proces kan ook slechts door het verantwoordelijk management uitgevoerd worden.

### 2.2 Randvoorwaarden

In het geheel van de beheersing van productieprocessen bij de Rijkswaterstaat zijn voortdurend (werk)groepen bezig inzicht te verwerven in en te verstrekken over de verschillen tussen werkwijzen en resultaten van (deel)processen en taakonderdelen. Zo wordt in de natte sector gewerkt met het Beheersplan Nat (BPN-proces), richt een werkgroep zich op de toekomstige IVV-taken (Integraal Verkeer en Vervoer), is er landelijke ontwikkeling van beheer en onderhoud voor de droge infrastructuur in het kader van Wegbeheer 2000, wordt er een landelijke audit gehouden bij alle regionale directies door Ingenieursbureau DHV.

Bij het onderzoek dat deze benchmark met zich meebrengt is van de resultaten van dergelijke groepen voor zover mogelijk dankbaar gebruik gemaakt.

Het benchmarkproces moet vooral geen langdurig slepende zaak zijn. Ook in dit geval is het betere de vijand van het goede. Snelheid van het proces

---

voorkomt langdurig studeren op de kwaliteit van de informatie en richt de aandacht met name op de verbeteringsmogelijkheden. Hoewel het aanvankelijke tijdschema ambitieuzer was dan de realisatie, is binnen een half jaar doorlooptijd gewerkt.

---

## 3 Aandachts- en verbeteringsgebieden

---

### 3.1 Geselecteerde thema's en aandachtsgebieden

Voor de benchmarking is aangesloten bij de voor de Rijkswaterstaat gebruikelijke indeling in sectoren, werksoorten en (deel)programma's. Per sector zijn door de sectorhoofden de eigen thema's en onderwerpen benoemd. Dat heeft zich overwegend in de breedte afgespeeld en is noodzakelijkerwijs daardoor minder diepgaand geworden dan beoogd. De resultaten zijn inherent aan deze breed gedragen keus voor het proces.

Verbetering als doel van deze exercitie houdt niet slechts in: goedkoper of met minder personeel, maar vooral beter voor de klant, beter voor het personeel, flexibeler en meer kwaliteit.

De HID'en (hoofdingenieurs-directeuren) hebben ook of met name aandacht gevraagd voor:

- beheer en onderhoud droge infrastructuur (kosten, personele inzet, werkprocessen, verkeersbeheersing, kwaliteit van de organisatie in relatie tot het mandaat op juridisch en personeelsgebied);
- de financiële kolom (taken controllingafdeling in relatie tot de lijn en verder het functioneren van het planning & controlproces);
- de rol van de HID bij de besturing van de organisatie;
- de analyse van het pakket dat onder de indirecte uitvoeringsuitgaven (IUU) valt.

Binnen de 'natte sector' (waterbeleid, beheer en onderhoud van rijkswateren) zijn de volgende thema's geselecteerd voor een eerste inventarisatie:

- het BPN-proces (Beheersplan Nat), zowel qua organisatie als qua kwalitatieve en kwantitatieve inzet;
- vergunningverlening en -handhaving (incl. efficiency);
- opdrachtgeverschap bij onderhoudswerkzaamheden;
- integraal waterbeleid (beleidsvoorbereiding en -evaluatie en de taakopvatting).

De zogeheten 'droge sector' houdt zich bezig met verkeer en vervoer en de aanleg en het beheer & onderhoud van weginfrastructuur. Aanvankelijk heeft deze sector gekozen voor de volgende thema's:

- beheer en onderhoud (werkwijze, contracten en opdrachtgeverschap, kwaliteit van personeel en organisatie);
- aanleg weginfrastructuur (marktbenadering, cultuur).

De bestuurlijk/juridische en de verkeers- en vervoersfunctie onderkende de volgende aandachtsgebieden:

- planstudies en verkenningen (intern, in tweede instantie in relatie met de markt, DGG, DGP en het Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat);
- bestuurlijk juridische zaken en grondzaken (onderwerpen bedrijfsvoering, omvang en kwaliteit personeel, rolopvatting en mandaat, bestuurlijke component en taak en positie grondverwerving);
- informatievoorziening en automatisering (sturing, faciliteiten, kantoorinrichting).

---

Voor de controllers waren de aandachtsgebieden:

- het begrotingsproces;
- de mandatering binnen de organisatie (verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden);
- rol en taken van de controller(afdeling) (kostprijszaken, contractzaken, evenwicht tussen rechtmatigheid en doelmatigheid).

De P&O-functionarissen onderkennen de volgende aandachtsgebieden:

- personeelsvoorziening (formatie, werving en selectie en mobiliteit);
- strategisch personeelsmanagement (actuele aanpak en kwaliteit van de organisatie);
- administratieve processen op P&O-gebied;
- managementinformatie (welke stuurgetallen worden gehanteerd).

De directiesecretarissen en facilitaire managers selecteerden de volgende aandachtsgebieden:

- verschil in functionaliteiten (samenhangend met verschil in organisatiemodel);
- rol en taken van de directiesecretaris (kwaliteitsbewaking i.r.t. effectieve besluitvorming);
- in- en externe communicatie;
- facilitymanagement (huisvesting, flexibele werkplekken, automatisering).

Niet alle groepen hebben aan de zelf gestelde doelen kunnen voldoen. Het merendeel der groepen heeft wel de belangrijkste werksoorten behandeld en waar nodig aangegeven verder te willen gaan met de benchmark, waarbij dit rapport als tussenrapport wordt gezien.

### **3.2 Realisatie**

De meeste van de gekozen aandachtsgebieden zijn door de ingestelde themagroepen ter hand genomen. In de droge sector bleef het thema Aanleg weginfrastructuur (marktbenadering, cultuur) onaangeroerd, terwijl de P&O-functionarissen voor wat de Managementinformatie nog niet aan vergelijkend onderzoek toegekomen zijn.

In het algemeen is de bereidheid uitgesproken om in de toekomst verder te gaan met vergelijkende onderzoeken en samen nieuwe onderwerpen, zoals innovatieve aanbesteding, op te pakken.

### **3.3 Algemene kenmerken**

Op basis van de administraties van de drie directies hebben de hoofden van de Controllers-afdelingen (CX) een analyse gepleegd van de cijferreeksen van het contractjaar 1999. Bij de Rijkswaterstaat bekende kentallen als de productuitgaven (PU), directe uitvoeringsuitgaven (DUU) en indirecte uitvoeringsuitgaven (IUU) komen daarbij aan bod, maar ook de gegevens over personele aantallen in de arbeidsmix (percentage vast/tijdelijk eigen personeel versus inhuur en uitbesteding van reguliere taken). De vergelijking van de drie directies op deze gebieden is als volgt.

PU, DUU en IUU in Mf over 1999			
	DNN	DON	DLB
Productuitgaven	257	259	128
Directe uitvoeringsuitgaven	95	151	190
Indirecte uitvoeringsuitgaven	18	18	20
Totale uitgaven (1999)	370	428	338

Arbeidsmix 1999 (in%)			
	DNN	DON	DLB
Uitbesteden	14	16	24
Inhuur	6	8	26
Tijd. eigen personeel	3	5	6
Vast eigen personeel	77	71	44
Totaal (%)	100	100	100
Totaal eigen personeel fte	623	857	786

### Tot welke vragen geeft dit aanleiding?

Deze cijfers lijken te leiden tot de volgende conclusies. Het is echter vooral noodzakelijk om de achtergronden van de cijfers te kennen voordat conclusies getrokken kunnen worden. De meest voor de hand liggende conclusie is dat de directies verschillen.

- Bij Noord-Nederland is de PU/DUU-verhouding het gunstigst (relatief weinig beheerskosten), de DUU/IUU-verhouding daarentegen het meest ongunstig (relatief veel indirecte kosten);
- De directe uitvoeringsuitgaven zijn bij Limburg twee keer zo hoog als bij Noord-Nederland. Dit verschil wordt verklaard doordat Limburg een hoger aantal fte's eigen personeel en een aanzienlijk hoger percentage inhuur heeft. Daarnaast worden door Limburg veel activiteiten uitbesteed, die in principe volledig als DUU worden beschouwd;
- Het hoge bedrag aan DUU's bij Limburg wordt verder verklaard doordat de voorbereiding van grote projecten als de Maaswerken en de A73 veel (ingehuurde) capaciteit vraagt. Ook bij Oost Nederland waren in 1999 relatief veel planstudies onder handen.

### 3.4 Nadere analyse

Bij het beoordelen van de relatie tussen personele aantallen, uitvoerings-uitgaven en productuitgaven zijn er enige storende factoren:

- de omzetten OGD-OND (opdrachtgevende/opdrachtnemende dienst), waarbij grote pakketten productuitgaven via de Bouwdienst lopen, met slechts beperkte personele inzet van de regionale directie;
- bediening, die veel uitvoeringsuitgaven met zich brengt en weinig of zelfs in het geheel geen productuitgaven;
- subsidies, tegenwoordig: Aanleg regionale/lokale infrastructuur genaamd, waar zeer grote bedragen PU's worden gerealiseerd met zeer beperkte RWS-inzet (extreem weinig DUU's).

Het is een verhelderend experiment om de omzetbedragen en de personele aantallen per dienst te 'schonen' voor bovenstaande effecten en te vergelijken met de 'gemiddelde' regionale directie van de Rijkswaterstaat, zo nodig geschoond voor de grootste en kleinste dienst (DZH en DNZ). Alsdan blijkt dat over 1999 dat de omzet per fte per dienst als volgt ligt:

Omzet per fte in 1999				
	DNN	DON	DLB	RD gem.
Omzet/fte	578.000	499.000	430.000	783.000
Excl. OGD-OND	517.000	418.000	334.000	631.000
Excl. OGD-OND, subsidie en bediening	531.000	424.000	400.000	553.000

Daar waar DNN in het niet-opgeschoonde cijfer aanvankelijk slechts 74% scoort van de gemiddelde van de regionale directies, wordt 96% gescoord als de getallen worden ontdaan van OGD-OND relatie, de subsidies en de bediening. Het is derhalve zeer van belang te weten welke getallen met elkaar vergeleken worden.

Ten aanzien van de omzet en de personele ontwikkeling gedurende de jaren 1995 tot 2000 zijn de (alleen voor OGD-OND relaties opgeschoonde) getallen als volgt

Omzetontwikkeling per fte. gedurende 1995-2000				
	DNN	DON	DLB	RD gem.
1995	458.000	615.000	545.000	709.000
1996	475.000	576.000	509.000	678.000
1997	464.000	493.000	383.000	593.000
1998	425.000	469.000	319.000	546.000
1999	517.000	418.000	334.000	631.000

---

## 4 Beschrijving processen en verbeteringen

---

### 4.1 Algemeen

Algemeen kan worden geconcludeerd dat de mate van eenduidigheid van de gehanteerde uitgangspunten bij het administreren van gegevens onvoldoende is. Veel begrippen leiden toch nog tot verschil in interpretatie bij de managers en de administrateurs. Dat leidt er toe dat verhoudingsgetallen op het eerste gezicht onverklaarbare verschillen te zien geven, welke echter na enige analyse beter verklaarbaar blijken. Voorbeelden van deze verschillen zijn het al dan niet als directe uitvoeringsuitgaven boeken van uitbesteding van werkzaamheden, die even goed door de eigen organisatie uitgevoerd zouden kunnen worden, ja zelfs tot de reguliere taak geacht worden te behoren. Een ander voorbeeld is de wijze van toerekenen van de dienstbrede uitgaven aan de Indirecte uitvoeringsuitgaven. Daar komen alle bekende varianten van toerekening voor: direct toerekenen, toerekenen door middel van verdeelsleutels en de tussenrekening-variant. Zelfs relatief eenvoudige gegevens als de areaalgegevens verschillen nog voldoende om vergelijkingen onmogelijk te maken.

Daarnaast zou het tot een coördinerende taak van het Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat gerekend kunnen worden er op toe te zien dat alle administraties identiek gevuld worden op een zeker basaal niveau. Thans kan men op veel plaatsen in de onderliggende rapporten aantreffen dat bepaalde cijfers niet voorhanden zijn en een verklaring voor bepaalde verschillen op basis van de cijfers daardoor niet te verstrekken is.

### 4.2 Besturing door dienstleiding

De verschillen in accenten binnen de taken van de hoofdingenieurs-directeuren worden veroorzaakt door in- en externe omgevingsvariabelen, mate van organisatieontwikkeling en persoonlijke voorkeuren van de leidinggevendenden. De door de HID'en zelf geformuleerde hoofdtaken zijn:

#### *Noord-Nederland*

- teambuilding;
- stuur op langetermijnbeleid verkeer en vervoer en organisatie RWS-directie;
- SPM-proces (strategisch personeelsmanagement).

#### *Oost Nederland*

- positionering werkpakket RWS in de omgeving;
- wegbereider voor de minister van V&W;
- zorg voor de juiste persoon op de juiste plaats in de organisatie.

#### *Limburg*

- visie en vernieuwing in taak en organisatie;
- goed lopend bedrijfsproces;
- SPM-proces;
- makelaar en vertegenwoordiger van het ministerie.



---

### **Conclusie**

De aangegeven verschillen in sturing leiden er toe dat bij de directie Oost Nederland de formatie veeleer randvoorwaarde voor de organisatie is dan bij de andere directies. Bij de andere directies is de formatie van bijvoorbeeld de facilitaire dienst kleiner maar de werkelijke bezetting (aanzienlijk) groter. De HID'en van deze directies hebben inmiddels besloten tot directe sturing op aantallen (inputsturing), hetgeen haaks staat op de gewenste en beoogde productsturing.

### **4.3 Werksoort Beheer en Onderhoud natte infrastructuur; BPN-proces**

Algemeen verbeterpunt voor alledrie de directies luidt de beschikbare capaciteit voor dit proces te vergroten en capaciteit vrij te maken bij medewerkers voor het BPN-proces. Deze conclusie berust mede op een vergelijking met de Directie Noord-Brabant. De directie Noord-Brabant scoorde bij de door DHV uitgevoerde externe audit vrijwel uitsluitend 'groene bolletjes' (=goed). DNB heeft binnen de dienstkring in de afdeling Technisch Beheer een afdeling BPN waarin effectief 3 FTE (2 Hbo'ers) zijn opgenomen t.b.v. het BPN. Deze medewerkers worden niet belast met andere taken. Bij DNN, DON en DLB is deze vrijgestelde situatie niet aanwezig en dat leidde tot bovenstaande conclusie.

Per directie komen als specifieke verbeterpunten naar voren:

#### *Noord-Nederland*

- BPN filosofie breder bekend / gedragen in organisatie;
- BPN kennis op alle niveaus verhogen (uitvoerend/ midden en hoger management);
- Raming en administratie onderbouwing verbeteren.

#### *Oost Nederland*

- BPN organisatie, inzichtelijker maken, per afdeling/dienstkring aangeven wie waar voor verantwoordelijk is (functie gericht);
- Totstandkoming statisch deel: dienstkringen/afdelingen in alle fasen betrekken c.q. mee laten werken;
- Onderbouwing en ramingen verbeteren.

#### *Limburg*

- Herzien prioritering, plaats BPN binnen totale takenpakket Directie Limburg;
- Uitwerken stramien instandhoudingsplan;
- BPN organisatie, totstandkoming in termen van kwantiteit/kwaliteit en aanspreekpunten binnen afdelingen/dienstkringen.

Streefbeeld: de aanvraag van de budgetten volgen uit onderbouwde maatregelen conform de BPN systematiek (filosofie).

Al deze acties zijn (naast tal van andere acties) opgenomen in de verbeterplannen die alle drie de directies momenteel vrijwel gereed hebben. Inmiddels hebben de drie directies een gezamenlijke reactie aan de DG gestuurd op de "meetlat" die vanuit het HK voor het verbeterproces was opgesteld. Daarnaast is afgesproken dat in de komende jaren gedurende verbetertrajecten regelmatig ervaringen tussen de directies zullen worden uitgewisseld en dat daarbij ook de Directie Noord-Brabant betrokken zal blijven. Bovenop deze verbeterplannen worden geen verdere acties noodzakelijk geacht.

---

Het zal duidelijk zijn dat de grootscheepse verbeterslag die op het BPN wordt ingezet op zich tot uitbreiding van personeel leidt en tot verhoging van het gemiddelde opleidingsniveau. Op termijn van enige jaren kan daar tegenover staan dat de verschuiving van de traditionele onderhoudsbenadering naar de meer functionele tot besparingen in de sfeer van PU's leidt. Deze verbetering leidt echter wel tot een minder gunstige PU/DUU-verhouding.

#### **4.4 Werksoort Beheer en Onderhoud natte infrastructuur; vergunningverlening en handhaving**

De volgende conclusies zijn geformuleerd ten aanzien van de werksoort Beheer en Onderhoud natte infrastructuur voor het thema vergunningverlening en handhaving. De directieteams tekenen daarbij aan dat gezien de beperkte tijd de voorstellen niet al te zeer diepgravend zullen zijn. De volgende voorstellen worden gedaan:

##### *Noord-Nederland*

- betere implementatie van wet- en regelgeving;
- betere communicatie op het gebied van vergunningverlening en handhaving op landelijk niveau waardoor betere uniformiteit en rechtsgelijkheid ontstaat;
- betere prioriteitstelling vergunningverlening en handhaving bij zaken in het kader van de Wet Verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en eventueel opheffen c.q. sneller inspringen op knelpunten bij de capaciteit voor de vergunningverlening;
- beleid in het algemeen en emissiebeleid op het specifieke Wvo-terrein dient beter opgepakt worden om vergunningverlening en handhaving beter uit de verf te laten komen;
- uitvoering en handhaving van drie wetten onderbrengen bij één afdeling bijvoorbeeld een afdeling Water/bodem.

##### *Oost Nederland*

- Er moet voldoende kwalitatief geschoold personeel aan de vergunningverlening en handhaving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en de Wet Bodembescherming (Wbb) werken, zo leert de vergelijking met DNN. Prioriteitstelling is dan niet zo diepgaand aan de orde als op dit moment noodzakelijk;
- meer aandacht dient geschonken te worden aan de gevolgen van de steeds veranderende wet- en regelgeving. Beter en sneller implementeren daarvan levert voordelen op.

##### *Limburg*

- mandatering nog verder doorvoeren voor andere dan wetgeving op het gebied van klassieke waterstaatswetten en het niveau van de dienstkringen hierop afstemmen;
- sneller en effectiever handhaven door dat centraal aan te sturen;
- besluitvorming rond vergunningverlening en handhaving kan op lager niveau dan op het niveau van hoofd van de hoofdafdeling;
- ambtelijke commissie voor behandeling bezwaarschriften dient meer oog te hebben voor doelmatigheid en bestuurlijke overwegingen die een basis vormen voor de bestreden beslissing;
- meer productgericht denken dan lijngericht;
- implementatie nieuwe wet- en regelgeving moet beter en het is nodig om sneller de gevolgen voor de noodzakelijke middelen helder te krijgen;
- wijze van prioriteitstelling aanscherpen en afstemmen op landelijke prioriteiten.

---

Uit de vorenstaande voorstellen kan een gemeenschappelijk voorstel gehaald worden:

De verbetering van de implementatie van wet- en regelgeving en nieuw beleid is een gezamenlijk gesignaleerd knelpunt en dient opgepakt te worden. Dat begint bij het tijdig (geruime tijd voor de datum van ingang) informeren van de RD's door de Beleidsdirectie A en het HK en het beschikbaar stellen van middelen als er een intensivering (zoals Ruimte voor de Rivier) of uitbreiding (WBB) van regelgeving of van beheersgebied (Rivierenwet, BAZ in Limburg) aan de orde is. Vervolgens moet er voor de RD's enige tijd zijn om o.a. via aanvullende opleiding en/of werving de organisatie aan te passen. Soms (diffuse bronnen) is het noodzakelijk een netwerk met de regionale en lokale overheden op te bouwen. Landelijk lopen er weliswaar reeds een aantal projecten die bezig zijn een verbeteringstraject uit te werken (project Vergunningen en project Van woorden naar daden uit Emissiekader).

Daarnaast is het ook overduidelijk dat bepaalde gegevens niet helder in kaart te brengen zijn. De oorzaken kunnen zowel in de verschillen in organisatorische opzet van de directies gelegen zijn als in verschillen in de beleidsuitgangspunten van de directies. Aanbeveling is dan ook om eraan te werken dat voor de nabije toekomst deze cijfers en gegevens helder en eenduidig te verzamelen zijn, zodat vergelijkbaarheid beter wordt maar ook efficiëntie en effectiviteit meetbaar worden.

Op basis hiervan en van de sterke indruk dat op sommige fronten nu niet op voldoende niveau kan worden gepresteerd (WBB), is inmiddels door de directeuren Water van de drie directies afgesproken dat de praktijk van vergunningverlening en -handhaving in 2001 nader zal worden onderzocht en vergeleken. Het spreekt vanzelf dat dit onderzoek zal worden afgestemd op de (tussentijdse) resultaten van het onderzoek dat loopt naar de vorming van een V&W-inspectie voor vergunning/handhaving en dat de resultaten daarbij zullen worden ingebracht. Het is echter niet verantwoord op de uitkomsten van het inspectie-onderzoek en de besluitvorming daarover te wachten. De milieu- en bestuurlijke risico's zijn te groot.

Als achtergrond hierbij kan nog het volgende dienen:

Gezien de huidige aandacht in de media en in de politiek voor de vergunningverlening- en handhavingstaken van de overheid kan deze vergelijking en de voorstellen ter verbetering die daaruit voortkomen een stimulans zijn om de wijze van werken beter te organiseren. Het is daarbij belangrijk te bedenken dat het hierbij primair gaat om het beheersen van milieu- (en bestuurlijke) risico's en dat het voornoemde onderzoek niet à priori tot besparingen hoeft te leiden.

#### **4.5 Werksoort Beheer en Onderhoud natte infrastructuur; opdrachtgeverschap**

Het meest algemene leerpunt is dat er bij heel veel medewerkers over alle drie de directies heen een behoorlijk grote terughoudendheid is bij het opstellen en uitvoeren van innovatieve contracten. Onbekendheid, onbegrip, gebrek aan specifieke kennis, het 'spook' van de interne regelgeving en het niet altijd in voldoende mate gesteund weten door het management, zijn belangrijke redenen hiervoor.

Alle drie de directies willen inzetten op verbetering van dit punt. Daarbij wordt eerst effect verwacht van het verschuiven naar met name prestatiegerichte bestekken c.q. servicecontracten dan wel inkoopcontracten. Op dat gebied kan stap voor stap besparing op toezicht en inzet voor UCA worden verwacht, mits parallel wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van het betreffende personeel.

---

Er zullen nog vele hindernissen moeten worden genomen, onder andere doordat de eigen regelgeving de gewenste verschuivingen tegen lijkt te werken. Het aan de slag gaan met prestatiebestekken heeft onder meer als positief effect dat het vereiste en gewenste serviceniveau concreet moet worden vastgesteld hetgeen overigens goed aan sluit bij de recent gestarte landelijke discussie hierover.

#### **4.6 Werksoort Integraal Waterbeleid**

Vergelijking van de inzet en de uitgaven op het gebied van integraal waterbeleid laat zien dat DNN aanzienlijk minder mensen en middelen inzet dan DON en DLB. Dit is bij nadere beschouwing ook wel te verklaren. DNN is beheerder van de Waddenzee, die is weliswaar groot maar wordt minder intensief gebruikt dan de rivieren en kanalen die door de andere twee andere directies beheerd worden. Tegen deze achtergrond zijn geen significante verschillen aan te wijzen in inzet.

Wel bleek dat alle drie de directies de inzet voor Integraal Waterbeleid op geheel andere wijze in programma's en producten onderbrengen. Voor de transparantie van de natte sector is het gewenst hier een meer eenduidige structuur in aan te brengen (conclusie Stuurgroep BOP juli 2000). Dit punt is door DON ingebracht in de Functionele Werkgroep Waterbeheer (FWW) en inmiddels vindt binnen de FWW een landelijke vergelijking plaats.

Als verbeterpunten worden per directie aangegeven:

##### *Noord-Nederland*

- Het is te overwegen om een meer zichtbare partner in de regio te worden. De stroomgebiedsbenadering uit de Europese Kaderrichtlijn Water kan hiervoor een handvat zijn en "diffuse bronnen" kunnen een concreet handvat zijn om meer actief aan te pakken;
- De zichtbaarheid kan verder worden versterkt door meer contacten te leggen en te onderhouden met belangrijke doelgroepen.

##### *Oost Nederland*

- De toetsing van waterkwaliteitsgegevens kan beter worden uitbesteed;
- Er is meer aandacht denkbaar voor anticipatie (samen met het RIZA en de regionale beheerders) op implementatie van de Europese Kaderrichtlijn in het beheersgebied;
- Waar mogelijk moet nationaal-relevant beleidsvoorbereidend (ecologisch) onderzoek binnen WONS (werkgroep Onderzoek Natte Sector) worden ondergebracht.

##### *Limburg*

- Van diverse activiteiten kan met rede worden overwogen of deze in het juiste "laatje" zitten. Verkenningen (IVM/VVM, vergelijkbaar met Ruimte voor de Rijntakken) die als basis dienen voor planstudies en vervolgens realisatie zijn goed te plaatsen onder de werksoort "aanleg". Tenslotte is het aan te bevelen om het initiatief voor het 10-jarensceario waterbodems in de regio (bij de provincie) te zetten. In benchmark-jargon zou dit wisselen van de regisseursrol naar de makelaarsrol betekenen;
- Er is meer aandacht denkbaar voor anticipatie (samen met het RIZA en de regionale beheerders) op implementatie van de Europese Kaderrichtlijn in het beheersgebied;
- Er is meer samenwerking gewenst tussen rivierendirecties bij het aansturen van beleidsvoorbereidend onderzoek in WONS.

Besloten is de resultaten van de actie van de FWW af te wachten en daarna gezamenlijk te bezien of verdere afstemming nodig is.

#### 4.7 Werksoort Beheer en Onderhoud droge infrastructuur

##### 4.7.1 Organisatie, personeel en financiën

In alle drie directies is het beheer en onderhoud van het rijkswegennet ondergebracht in een uitvoerende hoofdafdeling. Binnen deze hoofdafdelingen hebben alle drie directies een afdeling met min of meer vergelijkbare functies op het gebied van Beheer & Onderhoud (B&O). Opgemerkt wordt dat in DLB de B&O-functies in de organisatie minder herkenbaar zijn. De aan B&O toe te rekenen centrale personele inzet is bij alle drie directies ongeveer even groot (ca. 18 fte).

Het feitelijke beheer en onderhoud wordt uitgevoerd door de "droge" dienstkringen, waarvan er 3 in DNN, 5 in DON en 2 in DLB.

De dienstkringen in DNN en DLB zijn recent gereorganiseerd en hebben alle een driedeling, bestaande uit:

- onderafdeling Bedrijfsvoering en Juridische zaken;
- onderafdeling Verkeer en Beheer en
- onderafdeling Onderhoud en Verbetering.

De dienstkringen in DON hebben deels nog een 2-deling; de 3 Gelderse hebben een 3-deling en de 2 Overijsselse hebben een 2-deling bestaande uit: een onderafdeling Bedrijfsvoering en een onderafdeling Techniek en Beheer (TB).

De personele inzet en de kosten verschillen zeer:

Personele inzet in beheer en onderhoud Droog			
	DNN	DON	DLB
vergelijkbare personele inzet B&O	208	244	135
bureau Uitvoering (inbesteed werk)	30	(buiten de benchmark)	
aantal km. hoofdrijbaan	949	1288	537
inzet in fte/km hoofdrijbaan	0,22	0,19	0,25
vaste kosten/km hoofdrijbaan	53.300	51.200	84.500
km hoofdrijbaan/inspecteur	40	48	36

Uit een los van dit onderzoek uitgevoerde bedrijfsvergelijking tussen enige dienstkringen in DLB en DON met DNB (Rijkswaterstaat, directie Noord-Brabant) is geconcludeerd dat het duurder uitvallen van DLB voor een deel toe te schrijven zou zijn aan de hoge kosten van verkeersmaatregelen.

Verder bleek dat levensduur verlengend onderhoud zoals bakfrozen in DLB tot de vaste kosten zijn gerekend; intussen zijn deze werkzaamheden volgens landelijke afspraken (het gele boekje) tot de variabele kosten gerekend. In DNN en DON werden deze kosten al zo verantwoord.

##### 4.7.2 Afhandeling van schade

De werkwijze bij het afhandelen van schadegevallen is bij de drie directies nagenoeg identiek. Het moment van overdracht aan de centrale juridische afdeling verschilt (niet principieel).

Opvallend is dat het totale schadebedrag, dat wordt verhaald, substantieel is t.o.v. het taakcijfer onderhoud vast (ca. 5%). Verder blijkt dat de meeste schaderijdingen plaats vinden in DON met 1 ongeval op 1,1 km hoofdrijbaan en in DNN het laagste is met 1 ongeval per 2,1 km hoofdrijbaan. Dit zal een relatie hebben met de verkeersintensiteiten. Overigens valt op dat DLB per

---

schadegeval gemiddeld de hoogste kosten genereert, wat weer een relatie zal hebben met de te treffen verkeersvoorzieningen.

#### **4.7.3 Verkeersmaatregelen**

Met betrekking tot verkeersmaatregelen wordt weliswaar gesignaleerd dat er kostenverhogende maatregelen bij DLB zijn, maar vergelijken hoe dat verschil is opgebouwd blijkt zeer lastig. Alle drie directies gebruiken in principe dezelfde berekeningswijze voor het bepalen van de tijden dat de weg afgesloten kan zijn.

#### **4.7.4 Advisering onderhoud**

De verhardingskosten (vast + variabel) maken globaal de helft uit van de instandhoudingskosten. De advisering door ingenieurbureaus, op basis waarvan uiteindelijk de te nemen variabele verhardingsmaatregelen worden bepaald, is essentieel voor de instandhoudingskosten van de B&O-sector droog. De daarbij gehanteerde werkwijze is voor de drie directies nagenoeg gelijk. Overigens loopt hier ook landelijk onderzoek naar.

In overweging nemende dat

- verschillende werkgroepen in de afgelopen periode in opdracht van de Stuurgroep WB2000 verscheidene enquêtes in de B&O-sector hebben gehouden;
  - de audit-droog thans in alle directies wordt uitgevoerd door DHV, en
  - gelet op het voorlopig resultaat van deze bedrijfsvergelijking, menen de DT's in het kader van deze bedrijfsvergelijking op het gebied van B&O-droog dit jaar geen verdere verdiepingsslag uit te voeren.
- Naast de uniformering van producten en maatregelen (het gele boekje) stellen de directieteams voor de financiële gegevens in de verschillende systemen (FAIS, PPS enz.) op elkaar af te stemmen. Mogelijk bieden genoemde audits, enquêtes en rapportages daartoe aanknopingspunten. Intussen zal ook tijdschrijven in het systeem UVS verbeteren en betrouwbaarder worden.

Pas na een dergelijke afstemming is een verdere verdiepingsslag mogelijk en zinvol.

Dit laat overigens onverlet dat elke directie intern in de B&O-sector in het kader van interne kwaliteitszorg zijn weg moet blijven zoeken in het begrip "benchmarking".

#### **4.8 Werksoort Aanleg; verkenningen en planstudies**

Uit de hoek van de werksoort Aanleg; verkenning en planstudies komen de volgende verbeterpunten naar voren:

- actualiseer de primaire processen door te zorgen voor een actueel handboek AO, daarmee duidelijkheid scheppend omtrent de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bij een proces betrokken actoren;
- zorg voor een helder en dynamisch besturingssysteem voor de organisatie door het proces van planning en control en de informatievoorziening te verbeteren;
- zorg voor een eenduidige organisatiestructuur, die aangepast kan worden aan veranderende omstandigheden en eisen van de omgeving en de eigen behoeften;

- zorg voor de werking van het besturingssysteem door controle op het proces en toetsing van de producten. Ontwikkel daartoe normen en leg verbanden aan.

Aparte aandacht wordt gewijd aan de rol van de regionale directies van de Rijkswaterstaat in de regio: die van ambassadeur, regisseur of beheerder van (hoofd)infrastructuur. De DT's opteren zeker ook voor de eerste van de drie genoemde rollen, juist waar infrastructuur als structurerend element erkend wordt naast de ruimtelijke en economische ontwikkeling.

Ondanks het in formele zin strikt hanteren van het spelregelkader in het nemen van besismoment 5 (uitvoeringsbesluit of afgeven beschikking) is het in veel gevallen nog steeds een ondoorzichtig proces. Bestuurlijke druk en partij politiek lobbywerk zijn nadrukkelijk van invloed op de besluitvorming. Ook wordt het niet beschikbaar hebben van uitvoeringsgeld nog wel eens aangegrepen om procedures op te rekken of worden eerder gehanteerde voorlopige ramingen ten onrechte als taakstellende bedragen gebruikt. Daarnaast zijn er nieuwe ontwikkelingen die haaks staan op het strikt hanteren van regelgeving. Met name het maken van landsdelige afspraken kent zo een eigen dynamiek die in veel gevallen niet spoort met geldende afwegingsmechanismen. Voorbeelden daarvan zijn afspraken die het Kabinet maakt met de gemeenten over het Grote Stedenbeleid (GSB/ISV), de afspraken die zijn gemaakt met de commissie Langman (Kompas van het Noorden) en de alliantie Zuid-Nederland.

Kortom, naast de formele regelgeving en procedures waarlangs besluitvorming in ons land tot stand komt is er een informeel circuit waar sprake is van pressie dan wel beïnvloeding. In de participatiedemocratie (bestuurlijke verkenning: Het spraakmakende Bestuur, Korsten 1978) bestaat de bereidheid om deze vorm van invloed toe te staan. De praktijk laat dat ook zien.

- Voor het deelprogramma Aanleg, verkenning en planstudies Regionaal/Lokaal zat er in 1999 weinig beweging in de doorloop van projecten, vanwege het in "beton gegoten MIT" en het voornemen om met betrekking tot het budget Regionaal/Lokaal maximaal te decentraliseren. De indruk bestond met name in 1999 dat projecten in de doorstroming naar andere fasen werden opgehouden vanwege enerzijds het gebrek aan middelen en anderzijds de onduidelijkheid omtrent de omvang van de decentralisatie. Het gebrek aan duidelijkheid speelde bij alle drie de directies een rol in de bestuurlijke contacten;
- Van buitenaf kijkend naar de bij de directies gebezigde aanpak op het deelprogramma Aanleg, verkenning en planstudie valt, gelet op de vigerende wet- en regelgeving en de daarvan afgeleide procedures, nagenoeg geen onderscheid te maken tussen de verschillende werkwijzen. Enige leerpunten heeft dat dan ook niet opgeleverd. Geadviseerd wordt om daar dan ook niet te veel energie meer in te steken.

Verder is het van belang dat we inhoudelijk het kunstje van verkennen en verrichten van planstudies zelf kunnen. Anders kan er nauwelijks sprake zijn van efficiënt en effectief uitbesteden, kortom van een deskundig opdrachtgeverschap. Daarbij speelt een rol hoe wordt aangekeken tegen de ontwikkelingen op het deelprogramma niveau. In het kader van de bijdrage aan de arbeidsmix is daar per directie naar gekeken. Vragen over wat je zelf wilt kunnen doen en voor welk deel je wilt uitbesteden zijn in dit kader niet beantwoord. Daarbij moet zeer zeker ook het toekomstige takenpakket worden betrokken. Niet bij elke directie moet je het kunstje zelf willen kunnen. De landelijke poolgedachte kan daarbij een doorslaggevende rol spelen. De thans beschikbare informatie geeft daar nauwelijks inzicht in. Willen we deze informatie desondanks bij de bedrijfsvergelijking betrekken, dan is de bijdrage

---

aan de arbeidsmix en de resultaten van de landelijke werkgroep ontwikkeling IVV-taken (werkgroep Delpeut) een goede basis.

#### **4.9 Thema Bestuurlijke en juridische zaken en grondzaken**

##### **4.9.1 Algemeen**

In de bedrijfsvergelijking van de b/j-taken en grondverwerving zijn, na een algemene oriëntatiefase, vijf onderwerpen specifiek tegen het licht gehouden:

- bedrijfsvoering;
- personeel;
- mandaat;
- bestuur;
- grondverwerving.

##### **Bedrijfsvoering**

Bij bedrijfsvoering geldt voor alle b/j-afdelingen als basis het IBO-gedachtengoed,. De b/j-afdelingen hebben geen PU's, wel DUU'S.

Er is een aantal opmerkelijke verschillen geconstateerd in de bedrijfsvoering. De totale inzet voor b/j-werkzaamheden wordt bij de drie directies op verschillende wijze in beeld gebracht. Bij de directie Noord-Nederland vindt de afstemming van vraag en aanbod plaats via de bedrijfsbureaus. Bij de directie Oost Nederland worden in het kader van de begrotingscyclus de wensen voor de b/j-inzet en grondverwerving van de interne klanten geïnventariseerd en vindt afstemming plaats tussen de afdelingshoofden (lijn). Binnen de directie Limburg onderhandelt de productleider rechtstreeks met de b/j-afdeling. De afspraken voor de inzet op uren zijn leidend voor de taakstelling van de b/j-afdeling (product) in enig jaar. De vertaling op afdelingsniveau geschiedt door goedkeuring van de afdelingsbegroting door het hoofdafdelingshoofd en van het daarvan afgeleide afdelingsplan, dat intern de afdeling werkt en waarin de programmering (de inzet in uren) per medewerker is aangegeven. Het uurtarief voor de b/j-afdelingen en de grondverwerving wordt vastgesteld door het betrokken directieteam, maar er zijn verschillen in de opbouw van het uurtarief.

De inhuurtarieven laten sterke verschillen zien. Bij de directie Oost Nederland liggen bij het inhuurmodel de risico's (ziekte e.d.) volledig bij de afdeling.

##### **Personeel**

De b/j-afdelingen kennen door de DG Rijkswaterstaat opgelegde personele randvoorwaarden. In het kader van Strategisch personeelsmanagement wordt systematisch aandacht besteed aan PI's, opleidingen en functionerings-gesprekken. De afdelingen houden zich ook actief bezig met mobiliteitsbevordering op IF-basis. Voor nieuwe instroom wordt op afdelingsniveau of directiebreed een introductieprogramma verzorgd.

In Oost Nederland is gekozen voor een centrale positionering van alle juridische deskundigheid. De directie Noord-Nederland heeft ook een centrale positionering van juridische deskundigheid, maar daarnaast de deskundigheid op dit gebied bij de dienstkringen versterkt. De opbouw en omvang van de juridische afdeling bij de directie Limburg wordt op basis van de vraag bepaald door de IBO-productsturing en gemaakte mandaatafspraken met de dienstkringen. De dienstkringen beschikken over een aantal juridische medewerkers.

Opvallend is het grote verschil in formatieplaatsen bij de drie directies (Limburg: 39, Oost Nederland: 18 en Noord-Nederland: 11). Ook zijn grote verschillen naar voren gekomen over het opleidingsniveau van de b/j-medewerkers (Limburg verhouding WO-HBO-MBO: 66%-18%-16%, Oost



en Noord-Nederland WO-HBO-MBO: verhouding 37%-45%-18%). De vraag is of dit verschil uitsluitend is te verklaren door piekbelastingen. De b/j-afdelingen en de afdeling grondverwerving hebben invulling gegeven aan de opdracht om in het kader van de gewenste arbeidsmix niet alleen vast eigen personeel te werk te stellen, doch ook personeel in tijdelijke dienst aan te stellen en personeel in te huren. Op dit moment is er geen structurele uitbesteding van juridische producten. Voor de toekomst wordt actieve uitbesteding voorzien.

#### **Mandaat**

Uitgangspunt voor de drie directies is het besluit Mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat van 28 april 1997. Daarnaast wordt de instructie afhandeling zaken van privaatrechtelijk aard toegepast. De hoofden van de b/j-afdelingen van Noord en Oost Nederland hebben ondertekeningbevoegdheid, waaronder beslissingen op bezwaar. Het hoofd van de juridische afdeling van de directie Limburg stuurt op onafhankelijkheid, kwaliteit en tijdigheid van de producten (J-control) en gaat uit van functiescheiding en is dientengevolge uiterst terughoudend met het ondertekenen van directiebesluiten.

Bij de toepassing van het mandaat komen de verschillende rollen van de b/j-medewerker duidelijk naar voren. De rollen zijn adviserend en pleitend, maar ook controller, opdrachtnemer en toetser. Deze rolbenadering verschilt tussen de directies.

#### **Bestuur**

Bij de B-component van de directieproducten is de juridische afdeling in meer of mindere mate betrokken. De B-component wordt door de b/j-afdelingen verschillend geïnterpreteerd. Bij de directies Noord-Nederland en Limburg is sprake van terughoudendheid (faciliterende B-bijdrage); bij Oost Nederland wordt een actieve rol voorgestaan (essentieel onderdeel van de juridische functie). De betrokken afdelingshoofden zijn unaniem van mening dat de B-component in belang zal toenemen, hetgeen een nadere oriëntatie vraagt. Dit zal in de landelijke discussie rond SPM-BJ worden ingebracht.

#### **Grondverwerving**

De grondverwerving is bij Noord-Nederland en Limburg ondergebracht bij de juridische afdeling. Bij de directie Oost Nederland is er een aparte afdeling Grondzaken. Voor de grondverwervingstaak geldt voor de 3 directies het bedrijfsvoeringconcept van Rijkswaterstaat (IBO, HAPLAN enz). Het proces van grondverwerving is identiek.

De directie Limburg onderzoekt op dit moment of onderdelen van de grondverwerving kunnen worden uitbesteed. De directies Noord- en Oost Nederland zijn van mening dat, op grond van de interne beheersing van dit proces en de kwetsbaarheid van de organisatie voor uitbesteding, vooraf duidelijke kaders en randvoorwaarden moeten worden geformuleerd. In verband met deskundig opdrachtgeverschap is het handhaven van een kerninformatie nodig.

De personele kant (werving en flexibiliteit) wordt als zorgelijk ervaren. Gepleit wordt voor een regionale of landelijke pool van grondverwerwers om de werkzaamheden beter op elkaar af te stemmen en te prioriteren.

#### **4.9.2 Verbeteringsvoorstellen**

##### **Bedrijfsvoering**

De IBO-aanpak verschilt per directie en vraagt om een nadere discussie om daar op hoofdlijnen uniformiteit in aan te brengen (bijv. integraal afdelingsbudget, inhuurtarief, opbouw uurtarief).

#### Personeel

Voorgesteld wordt de mobiliteit te bevorderen door regionaal maatwerk (met provincies, gemeente enz.). De RWS-mobiliteit kan worden gestimuleerd met bijvoorbeeld stages en uitwisseling van medewerkers voor specifieke projecten. De aantallen formatieplaatsen voor de b/j-functie en het opleidingsniveau voor de b/j-medewerkers vragen nadere bestudering. Dit dient mede in relatie met het landelijk onderzoek Strategisch personeelsmanagement voor de b/j-functie binnen RWS vorm en invulling te worden gegeven.

Bovendien wordt de discussie rond het overdragen van taken aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat nauwgezet gevolgd. Overdracht van b/j-taken op het gebied van vergunningverlening en handhaving voor die "natte waterstaatswetgeving" zal een forse impact hebben op de omvang en kwaliteit van de b/j-afdelingen.

#### Mandaat

Het verdient aanbeveling de rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de b/j-medewerkers expliciet te maken. De b/j-verantwoordelijkheden dienen bovendien daar te worden gelegd waar ze kunnen worden gedragen n.l. zo laag mogelijk in de organisatie. Dit vraagt een bezinning op de positie van de b/j-functie centraal en bij de dienstkringen.

#### Bestuur

In het licht van de dynamiek (externe en interne ontwikkelingen) van de bestuurlijke component in de uitvoerende taken van de directie is participatie van de b/j-functie in genoemde component een noodzakelijke en kwalitatieve voorwaarde. Onderzocht dient te worden hoe hieraan nader vorm en inhoud gegeven kan worden.

#### Grondverwerving

Uit de benchmarking is naar voren gekomen dat Grondzaken een duidelijker positie binnen de directie kan worden gegeven. Daarbij zal ook stilgestaan kunnen worden bij de rol van de grondverwerving. Nader zal het instellen van een regionale/landelijke pool van grondverwerwers kunnen worden gezien ten behoeve van de afstemming van werkzaamheden en ter bevordering van de flexibiliteit en prioritering.

### 4.10 Thema Informatievoorziening en automatisering (I&A)

Uit de vergelijking kwam naar voren dat de drie I&A-afdelingen vooral overeenkomsten vertonen, maar ook verschillen kennen.

Overeenkomstig zijn de taken van de betrokken I&A-afdelingen. Deze zijn op hoofdlijnen goed vergelijkbaar. Opvallende verschillen zitten o.a. in:

- de plaats inkooptaak (bij de I&A-afdeling danwel bij de facilitaire afdeling). De inkooptaak wordt niet gezien als een primaire taak voor de afdeling I&A hoewel de afhankelijkheid groot is voor de planning van de werkzaamheden;
- de inrichting en de plaats van de Helpdesk: skilled of unskilled; bij de I&A-afdeling of bij de facilitaire afdeling.

De betrokken diensten zijn alle 3 bezig met de invoering van ITIL (een procesgerichte kwaliteitsmethodiek voor ICT-afdelingen) of een variant die daar zeer veel op lijkt (DNN). Binnen Rijkswaterstaat en V&W wordt dit waarschijnlijk een standaard (zie het rapport 'lijn in ICT' van de Gideonsbende). Daardoor zijn de belangrijkste werkprocessen op vergelijkbare wijze ingericht en om die reden ook redelijk vergelijkbaar.

Overeenkomstig is ook dat bij alle 3 directies wordt nagedacht over de rol en taken van het decentrale systeembeheer, waarbij een trend valt waar te nemen in de richting van centralisatie (op taakgebieden dan wel in functionele aansturing).

De door de I&A-afdelingen ervaren problemen vertonen sterke overeenkomsten. Deze problemen betreffen:

- het ontbreken van (een basis om het) informatiebeleid (in te vullen);
- het streven om tot standaardisatie (teneinde de beheersbaarheid en kostenbeheersing te vergroten) te komen heeft nog een lange weg te gaan;
- problemen met het VenW-net door (mis-)communicatie met en bij Consortis;
- het voortdurende gevoel dat er qua dienstverlening te weinig kwaliteit kan worden geleverd (serviceniveaus).

Een verschil zit er in de directiebrede aansturing van de I&A-functie. In het rapport van de zogeheten Gideonsbende is een model beschreven hoe een aantal functies belegd zou kunnen worden. Geconstateerd wordt dat de vertaling naar de diensten op dit moment nog niet in gelijke mate is ingevuld. Zo hebben DNN en DON een Stuurgroep I&A die zich op strategisch niveau bezig houdt met de beleidsvoorbereiding van I&A. Bij DLB ontbreekt een dergelijke Stuurgroep en wordt de beleidsvoorbereiding -vooral nog- getrokken door de I&A-afdeling en in de nabije toekomst door de in te richten afdeling informatiemanagement.

Aanbevolen wordt in ieder geval bij de I&A-beleidsvoorbereiding een directiebrede vertegenwoordiging te betrekken.

Groot zijn de verschillen in aantallen medewerkers op de I&A-afdelingen, wanneer gekeken wordt naar het aantal formatieplaatsen + inhuurkrachten in relatie tot het aantal te beheren PC's, notebooks, servers en applicaties.

Aantal	DLB	DNN	DON
Formatie	17	11	15
Inhuur	8	1	2
Aantal desktop PC's	1050	650	1200
Aantal notebooks	125	20	150
Aantal servers	40	48	58
Aantal applicaties	240	180	370

Kijkend naar het vergelijkbare takenpakket lijken deze verschillen op het eerste gezicht niet geheel verklaarbaar. Als er echter ingezoomd wordt op de feitelijke centrale en decentrale taken (denk o.a. aan het lokaal systeembeheer), maar ook taken die al dan niet uitgevoerd worden (invulling I-taken, coördinatie I&A-planning, projectleiding ten behoeve van ICT-projecten van de lijn, inkoop en Helpdesk), worden de verschillen grotendeels verklaarbaar. Geconstateerd is wel dat DON een onderbezetting kent voor de taken helpdesk en beheer.

De bedrijfsvergelijking heeft op dit moment nog niet geleid tot concrete "verbeteringsvoorstellen".

Afgesproken wordt op het punt van de (verschillen in) personele bezetting in een volgende fase dieper uit te spitten, waarbij ingezoomd wordt op de volgende vragen:

- Welke taken centraal en welke decentraal?
- Welke kwaliteit van dienstverlening kan daarbij worden geboden?
- Wat doen we zelf, wat besteden we uit en wat doen we niet?
- Hoe zit het met de waardering van de functies?

#### **4.11 Directiesecretariaat en Facilitaire zaken**

##### **4.11.1 Opzet en takenpakket van de organisaties**

###### *Oost Nederland*

De voormalige stafafdeling Directiesecretariaat is recentelijk gesplitst in DX (directiesecretariaat en communicatie), FX (facilitaire zaken en DIV) en een I&A-afdeling in de RV-poot. Hoofd DX is DT-lid; hoofd FX heeft een standing invitation in het DT. Een aantal andere taken behoeven momenteel onderzoek of herschikking; bijvoorbeeld bij taken waarbij functiescheiding en fiscaliteiten een rol spelen.

Jaarlijks worden er tussen de HID en de hoofd- en stafafdelingen interne contracten afgesloten. Dit jaar zal worden geëxperimenteerd met het opstellen van een soort dienstencatalogus van FX, met name richting de dienstkringen.

###### *Limburg*

Er vindt momenteel een proces plaats waarbij de stafafdeling Directiesecretariaat wordt omgevormd naar een afdeling In- en Externe Relaties (IER). Twee onderverdelingen: horizontaal in Secretariaat en Communicatie en verticaal in Interne en Externe Relaties. De afdelingen Facilitaire Zaken en I&A vallen onder de hoofdafdeling VB. Bij DLB wordt gewerkt met jaarlijkse afspraken. De HID sluit een contract met alle DT leden over de producten van dat jaar en de kwaliteit van de organisatie. Voor de inventarisatie van de werkzaamheden van de stafafdeling vindt elk jaar overleg plaats tussen de productleiders en het Hoofd I&E of het Hoofd Communicatie. Op basis van deze afspraken wordt de benodigde capaciteit en de kwaliteit van het personeel bepaald.

###### *Noord-Nederland*

De stafafdeling bestaat uit vier afdelingen: Communicatie, Facilitaire zaken, I&A en het bedrijfsbureau voor de staven. Voor DX is een veranderingsproces bijna afgerond dat moet leiden tot een slagvaardiger, klantgerichte dienstverleningsorganisatie. Belangrijkste ontwikkelingen: verder professionaliseren van de uitvoering, verbeteren van de advisering & innovatie, invoeren klantmanagement.

De huidige planning van DX is gebaseerd op ervaringsgegevens van voorgaande jaren. Er vindt op dit moment nog geen structureel overleg plaats met de gebruikers binnen de directie. Met de invoering van klantmanagement wordt beoogd vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Onderdeel hiervan vormen het opstellen van een dienstencatalogus, het inventariseren van de behoeften bij de gebruikers, SLA's en het beter plannen van de personele inzet en kosten.

Organisatie	DON		DLB		DNN	
<b>Formatie DX/FX (fte)</b>						
- managementonderst.	2,0		3,0		4,0	
- communicatie	4,0		5,35		4,7	
- facilitair(*)	22,5		18,0		18,6	
- DIV(**)	16,8		17,0		12,1	
- OR-ondersteuning	1,0		1,5		1,0	
- directiesecretaris	1,0		1,0		1,0	
<b>TOTAAL</b>	<b>47,3</b>		<b>44,8</b>		<b>39,4</b>	
<b>Bezetting (fte)</b>	vast	tijd/inh.	vast	tijd/inh.	Vast	tijd/inh.
- managementonderst.	2,0		3,0		4,0	
- communicatie	3,0	1,0	4,0	8,0	4,2	1,3
- facilitair (*)	20,0	2,5	14,5	3,5	13,3	4,6
- DIV (**)	15,8	1,0	14,0	3,0	10,3	3,1
- OR-ondersteuning		1,0	1,5		1,0	
- directiesecretaris	1,0		1,0		1,0	
<b>TOTAAL</b>	<b>41,8</b>	<b>5,5</b>	<b>38,0</b>	<b>14,5</b>	<b>33,8</b>	<b>9,0</b>
<b>Arbeidsmix (%)</b>						
Gemiddeld over bezetting	<b>12%</b>		<b>28%</b>		<b>21%</b>	
<b>Opleidingsniveaus</b>						
HBO/Acad. (V)	1,00		5,0		2,0	
HBO (IV)	7,0		16,5		7,0	
MBO (III)	14,0		25,5		12,0	
LBO (II)	26,0		4,0		17,0	

\* facilitair: inclusief ARBO, Vervoersmanagement, CTE

\*\* DIV : inclusief Bibliotheek

Arbeidsmix: aantal tijdelijk+inhuur+uitzend/totale bezetting (%)

### Conclusies

- Alle directies worstelen met de vraag hoe de dienstverlening van de stafafdeling DX/FX voor de primaire taken kan worden georganiseerd. Op basis van organisatie-historie, individuele keuzen van betreffende HID'en en recente veranderingsprocessen is tot de huidige opzet van de organisaties gekomen. Dit beeld is nogal divers;
- Bij DLB en DON wordt gewerkt met interne contracten, waarin de te bereiken doelstellingen voor het betreffende jaar en de randvoorwaarden (personeel, financieel, etc.) zijn opgenomen. Bij DNN wordt hiervoor een eerste aanzet gemaakt;
- De arbeidsmix wordt in deze stafdiscipline reeds ruimschoots toegepast; zowel door veel taken die reeds uitbesteed zijn in het verleden en de huidige flexibele schil in de drie diensten (varieert van 12 tot 28%);
- In relatie met de arbeidsmix bestaat er een duidelijke trend om routinematige taken uit te besteden. Dit veroorzaakt een verschuiving naar meer op advies en coördinatie gerichte werkzaamheden. Bij een aantal sectoren wordt het dan ook wenselijk en noodzakelijk geacht een impuls te geven richting meer HBO/MBO-niveau. Op termijn bestaat de intentie te ontwikkelen naar kleinere hoogwaardige adviesunits waarbij routinematige taken door de markt worden uitgevoerd;
- Overall beeld op basis van personele analyse: DNN heeft een relatief grote formatie en dito bezetting; de gemiddelde kosten van deze bezetting zijn echter beduidend lager dan die van DLB door de lagere schaalniveaus. De kosten en de schaalniveaus van DON zitten hier tussenin.

#### 4.11.2 Rol en taken van de directiesecretaris

In het kader van een onderzoek naar de toekomst van het PODS (periodiek overleg directiesecretarissen) is een analyse uitgevoerd naar de taken die de directiesecretarissen binnen hun directies uitvoeren. Onderstaand volgen de belangrijkste conclusies voor de taakuitvoering en rolopvatting van de directiesecretarissen bij de drie benchmarkdirecties.

##### *Oost Nederland*

Leiding van de stafafdeling met managementondersteuning en communicatie en voorlichting (40%). DS is kwaliteitsbewaker van de in- en output van DT, inclusief het bijwonen van DT-vergaderingen en de bewaking van de voortgang en in bepaalde gevallen het uitvoeren van acties (30%).

Organisatie van managementbijeenkomsten, werkbezoeken, enz. (10%)

Coördineren van OR-aangelegenheden, incl. voorbereiding OR/DL overleg (10%).

Aanspreekpunt voor HID/(p-)DG gesprekken, visietraject, vertrouwenspersoon integriteit, voorzitter redactieraad intranet, coördinator crisismanagement en WOB (10%).

Bij de rol van de DS ligt de nadruk op interne processturing met de verantwoordelijkheid voor 2 deelfuncties, nl. managementondersteuning en communicatie/ voorlichting.

##### *Limburg*

DLB: DS is lid van het DT en geeft leiding aan de stafafdeling I&E en stelt het DS-ondernemingsplan vast (30%), bereidt bestuurlijke overleggen, DT- en OOR-vergaderingen voor (40%), is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een visie en strategie op het gebied van communicatie (10%) en stuurt projecten (externe tevredenheid, crisismanagement, etc.) aan (20%).

Rol DS: dilemma, maak je nu hoofd I&E die puur manager is, maar zich niet bezighoudt met de rol van Eminence Grise ("oude" vorm van directiesecretaris) of combineer je beide rollen in een functie?

##### *Noord-Nederland*

De directiesecretaris is lid van het DT en heeft een relatief zware management-taak door de omvang van de stafafdeling. De tijdsbesteding van de directiesecretaris bij DNN bedraagt: management DX 50%, DT-lid (sturing, projecten etc.) 20%, directiesecretaris (DT-voorbereiding/OR/OOR): 10%, overig 20%. Het hoge percentage management wordt vooral veroorzaakt door het veranderingsproces bij DX. Hiernaast veel afgeleide activiteiten m.b.t. intern management, dagelijkse apparaatzorg, etc. Taken als DT-lid: vooral meesturen aan de organisatie; als DT-lid projecten trekken en processturing op interne DNN-trajecten (Directiestrategie, Elswout, SPM). Taken als DS: procescoördinatie, voorbereiding en afwikkeling DT's en OOR's, adviseur HID in overleg OR. Bij DNN zijn in de lijn geregeld: voorbereiden en beantwoording brieven, voorbereiden bestuurlijke overleggen HID, voorbereiden DG-HID-gesprekken. Voorbereiden bezoeken HK/Stas/Minister door communicatie.

#### Conclusies

- ook de invulling van de rol en de taken van de directiesecretaris verschillen sterk per dienst: de directiesecretaris van DON vervult met name de rol van eminence grise, de directiesecretaris van DLB is vooral manager en bereidt veel bestuurlijke overleggen met de regio voor, de directiesecretaris van DNN is vooral manager en actief regisseur bij veel interne projecten;
- de accentverschillen in de tijdsbesteding van de directiesecretaris worden naast de opzet van de organisatie ook vooral bepaald door het verwachtingpatroon HID en DT en de individuele vaardigheden van de ds;

- procedure voorbereiding/nazorg DT's ; nuttigheid DT-agendaonderwerpen. Hierover heeft een vruchtbare uitwisseling plaatsgevonden tussen de directiesecretarissen die tot kwaliteitsverbeteringen kan leiden.

#### **4.11.3 Communicatie**

Communicatie is niet op inhoud en werking onderzocht. Belangrijkste reden hiervoor is dat communicatie op de agenda's van vele overleggen staat en er in het kader van het visietraject RWS een strategie voor de interne en externe communicatie wordt ontwikkeld. De afgelopen jaren zijn er vele onderzoeken naar de (werking van de) communicatie uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn ook voor de drie directies van toepassing. Hiernaast heeft geen van de directies recent een onderzoek laten uitvoeren naar de kwaliteit van de interne en externe communicatie.

De drie directies hebben een centrale communicatieafdeling die onder de verantwoordelijkheid valt van de directiesecretaris. De omvang en hiervan afgeleid de taakinvulling van de communicatieafdelingen is verschillend. Het bleek niet mogelijk om een goed inzicht te krijgen in de budgetten die voor communicatie worden gereserveerd. De centrale budgetten geven slechts een klein deel weer van de feitelijke uitgaven aan communicatie. Een groot deel van het geld wordt gerealiseerd op projecten; hiervan waren de gegevens niet goed te achterhalen.

##### *Oost Nederland*

In de lijn is geen specifieke communicatiecapaciteit gereserveerd. Uitbesteding vindt waar mogelijk en wenselijk plaats ten behoeve van projecten, waarbij communicatie als projectbegeleider optreedt. De aard van uitbestede werkzaamheden is vooral vormgeving en drukwerk van communicatiemiddelen, zoals nieuwsbrieven en folders. Verder gaat het om organisatorische ondersteuning bij grote informatiebijeenkomsten, openingen, enz.. Budgettair gezien besteedt de lijn uit, de inhoudelijke aansturing (regie) verzorgt de afdeling Communicatie.

Oost Nederland beschikt niet over een communicatieplan; wel wordt een projectenlijst en een -planning bijgehouden. De samenwerking met de lijn vindt plaats op consultatiebasis door projectleiders. In bepaalde gevallen participeert de afdeling structureel in projectgroepen en in andere gevallen op ad-hoc basis, e.e.a. afhankelijk van de communicatiemomenten.

##### *Limburg*

Er vindt verschuiving plaats in de aard van de werkzaamheden van uitvoerend naar adviserend. Er is thans nauwelijks uitbesteding van communicatie-activiteiten buiten de directie. De uitvoerende werkzaamheden zullen wel meer uitbesteed worden in navolging van de grote projecten (Maaswerken en A73/74), waar wel veel werkzaamheden uitbesteed worden. Ook een deel van de capaciteitsinzet wordt ingehuurd. Met de totstandkoming van de afdeling communicatie wordt dit laatste verminderd ten gunste van de I&E-formatie. Er groeit centraal een goed overzicht en een goede sturing van de communicatie door de directie.

Op dit ogenblik beschikt de directie over een vastgestelde strategie voor de interne communicatie; tevens wordt er gewerkt aan een evenknie voor de corporate communicatie. Voor projectcommunicatie wordt verwacht dat volstaan kan worden met een handleiding c.q. overzicht van spelregels en afspraken. Voor woordvoering geldt dat politiek of beleidsgevoelige zaken gedaan worden door een select gezelschap (HID of 2 perswoordvoerders).

#### *Noord-Nederland*

In 1996 is een communicatieplan opgesteld waarin in grote lijnen de organisatie en de te hanteren kaders zijn geformuleerd. Dit plan is begin 2000 geëvalueerd.

Er wordt niet structureel communicatie-capaciteit in de lijn of bij projecten gereserveerd. Dit is sterk afhankelijk van de betrokken personen. De inzet van de communicatieafdeling strekt zich uit van uitvoerende taken (organiseren bijeenkomsten, persberichten, speeches, etc.) tot adviserende taken (communicatieplannen, projectcommunicatie, etc.) en woordvoering. Door de lijn/projecten wordt regelmatig communicatiewerk uitbesteed. De afdeling heeft slechts beperkt zicht op de aard en omvang van deze uitbestedingen. Soms coördineert de afdeling de uitbesteding zelf. De coördinatie van de woordvoering vindt plaats door de afdeling, de uitvoering ofwel door betrokken projectleiders/afdelingshoofden ofwel door de communicatie-medewerkers. Bij gevoelige onderwerpen voert een DT-lid het woord.

#### **Conclusies**

- De opzet van de organisatie van de communicatie is bij DON en DNN vergelijkbaar qua omvang van de formatie en feitelijke taakverdeling tussen staf en lijn. Bij DLB wordt praktisch alles centraal gefaciliteerd door een grotere bezetting aan communicatiespecialisten die in meerdere mate op de projecten werken;
- Met de totstandkoming van de afdeling communicatie zal bij DLB de ingehuurde capaciteit op projecten worden verminderd ten gunste van de formatie van de afdeling;
- Bij alle directies is een duidelijke trend waarneembaar naar het meer afstoten/uitbesteden van routinematige/uitvoerende taken bij communicatie. Hiervoor wordt bij projecten ondersteuning toegevoegd of wordt het van de markt gehaald. De rollen van de communicatie-afdelingen verschuiven meer naar advies en coördinatie;
- DLB en DNN werken momenteel aan een nieuw communicatieplan en een communicatiestrategie. Hierbij wordt nauw aansluiting gezocht bij de RWS-communicatiestrategie die momenteel in het kader van het Visietraject wordt ontwikkeld;
- De totale kosten van de communicatie bij de drie directies konden niet inzichtelijk worden gemaakt; een groot deel van het geld wordt op projecten uitgegeven, waarvan de gegevens moeilijk te achterhalen waren.

#### **4.11.4 Facilitymanagement**

Facilitymanagement staat in toenemende mate in de belangstelling en bij veel bedrijven en overheidsinstanties neemt de verdergaande professionalisering in deze sector toe.

De betrokken directies hebben alle drie reeds ingezet op noodzakelijke en wenselijke veranderingen: de directie Limburg is het verst waar het gaat om de opzet van de organisatie (onlangs is het nieuwe organisatiemodel goedgekeurd) terwijl de directie Noord-Nederland op korte termijn enkele aanpassingen van het organisatiemodel wenst door te voeren. Binnen Oost Nederland is een beleidsvisie op het facilitaire terrein in ontwikkeling. Op dit moment is er op departementaal niveau, in overleg met de FM-managers, een discussie gaande rond het ontwikkelen van een FM-visie geënt op het IT-model van de "Gideonsbende".

De afdelingen voeren op hoofdlijnen dezelfde taken uit: gebouw- en wagenparkbeheer, logistieke taken en inkoop, documentaire informatievoorziening (DIV), bibliotheek, repro en bedrijfshulpverlening. Bij DON en DNN is tevens een CTE werkzaam. Voor alle drie geldt een duidelijke trend naar meer klant-



gericht en adviserend werken. Bij DLB en DNN is een centrale servicedesk operationeel waar allerhande basisdiensten afgenomen kunnen worden.

### **Conclusies**

- De omvang van de formatie en feitelijke bezetting bij DLB is relatief groot ten opzichte van DNN en DON;
- Op basis van historie zijn in alle organisaties praktisch dezelfde keuzen gemaakt met betrekking tot de uitbesteding (schoonmaak, catering, receptie) en het zelf blijven doen van taken. Deze "historische" arbeidsmix bedraagt voor de drie FX-onderdelen circa 25%;
- Wat met name bij alle drie directies als knellend is ervaren het grote gemis aan voldoende HBO'ers in de sector terwijl de diverse afzonderlijke beleidsterreinen dit nadrukkelijk vereisen. Het huidige takenpakket biedt nog onvoldoende ruimte om innovatief en adviserend te werken;
- De aanpak van de vraagpunten verschilt sterk per directie, met name geënt op de uitvoering. Tussen Oost Nederland en Noord-Nederland bestaat hierover al gestructureerd overleg.

#### **4.11.5 Vervolgactiviteiten**

Geconcludeerd is dat het onderzoek vooral gegevens over de input-zijde van DX/FX bevat. Waar het gaat om de uiteindelijke output of zelfs outcome van de DX/FX organisaties bleek het niet mogelijk om voldoende vergelijkbare gegevens op een rijtje te zetten. Alleen de analyse van de facilitair bedrijven geeft enige indicatie, maar met name nog op het niveau van areaalgegevens. Idealiter zouden voor ondersteunende stafafdelingen zoals DX/FX enkele indicatoren bepaald en gemeten moeten worden die iets zeggen over het daadwerkelijk functioneren van de afdelingen. Hierbij kan worden bijvoorbeeld gedacht aan:

- klanttevredenheid;
- motivatie van medewerkers;
- innovatief- en lerend vermogen;
- kwaliteitseisen die aan de diensten/produkten worden gesteld ("uniforme kwaliteitslijst");
- en het borgen van deze output/outcome.

Bovenstaande constatering hebben geleid tot de volgende vervolgspraken

- de DX/FX organisaties gaan door met de analyses en komen met name tot het gemeenschappelijk vaststellen van enkele indicatoren die maatgevend kunnen zijn voor de output/outcome;
- vervolgens worden gegevens verzameld die de waarde van deze indicatoren kunnen bepalen en worden de resultaten van de drie stafafdelingen onderling vergeleken;
- op basis van deze analyse worden feitelijke verbeteringspunten voorgesteld en geïmplementeerd.

### **4.12 Personeel- en organisatiezaken**

#### **4.12.1 Inleiding**

Tijdens de gemeenschappelijke DT-vergaderingen in het kader van benchmarking, zijn voor de drie P&O afdelingen de volgende onderwerpen geselecteerd om te worden onderzocht: personeelsvoorziening, SPM, administratieve processen en managementinformatie. In overleg tussen de stafafdelingen, en teruggekoppeld tijdens een gemeenschappelijk overleg tussen de drie DT's, is het onderwerp managementinformatie niet onderzocht.

Bij alle P-onderwerpen heeft de OR een of andere vorm van inspraak, hetgeen in diverse procedures tot uitdrukking komt. In het onderzoek is de rol van de

---

OR zoveel mogelijk buiten beschouwing gelaten, zodat er meer naar het interne proces gekeken is en de rol van management en de stafafdeling P&O.

Er bestaat behoefte om op basis van signalen van de controllers over de kosten nog eens nadrukkelijk te kijken naar de opbouw van de drie afdelingen. Er zijn immers ook verschillen in de dienstverlening. Zo heeft DNN een mobiliteitsbureau.

De benchmarking is tot nu toe gericht geweest op het intern vergelijken van P&O-taken. Met name de inbreng van hetgeen klanten willen, is nog niet helemaal scherp in beeld. De quick scan van DON biedt wellicht mogelijkheden. In ieder geval is dit een punt om gezamenlijk met de drie directies over door te praten.

Verder valt op dat de capaciteitsverdeling tussen enerzijds routinematige personeelsprocessen en anderzijds meer beleidsmatige projecten aan spanning onderhevig is. Binnen DNN zit die spanning direct opgesloten in de functie van P&O-adviseur, die immers beide taken in zijn pakket heeft. Ook dit punt vergt nader doorpraten met collega's. Beide taakelementen (met hun eigen dynamiek) kun je ook anders organiseren (vergelijk DON). Wat zijn voor- en nadelen.

#### **4.12.2 Personeelsvoorziening**

Met personeelsvoorziening worden alle activiteiten bedoeld die met in-, door- en uitstroom van personeel te maken heeft.

##### **Instroom**

De procedures bij de drie directies komen nauw met elkaar overeen. De verschillen zitten meer in de inhoudelijke taakverdeling tussen het management en de P&O afdelingen waarbij afspraken zijn gemaakt over de administratieve begeleiding van het proces (uitnodigingen, afschrijvingen).

- De uitnodigingen voor de kandidaten wordt door DON door een administratief medewerker gedaan;
- Het uitnodigen van kandidaten wordt bij DNN hetzelfde gedaan als bij DLB. Bij het "afschrijven" van mensen wordt er een verschil gemaakt tussen in- en externe kandidaten. Interne kandidaten worden door de personeelsmedewerker of de mobiliteitsmedewerker afgeschreven. Externe reflectanten worden door de afdelingen afgeschreven;
- In DLB wordt het onderscheid gemaakt naar dienstkringen en de overige afdelingen. De dienstkringen verzorgen de uitnodigingen zelf en bij de overige afdelingen wordt de uitnodiging meestal door de administratieve ondersteuning P&O verzorgd.

De rol van de drie stafafdelingen bij het sollicitatiegesprek verschilt inhoudelijk zo weinig dat hier verder niet over gerapporteerd wordt.

##### **Doorstroom**

Bij alle directies zijn met de OR afspraken gemaakt om interne mobiliteit/jobrotation via beperkte gerichte benoemingen plaats te laten vinden. De rol van P&O is het bewaken van de gemaakte spelregels en het eventueel vanuit Pi's, beoordelingen of functioneringsgesprekken voorstellen van kandidaten.

- DON heeft om de interne doorstroom beter af te stemmen een loopbaancoördinator aangesteld. Voor het vervullen van (tijdelijke) vacatures wordt gebruik gemaakt van het mobiliteitsbureau midden, waar ook de IF-contracten worden opgesteld. Ook hiervoor is de loopbaancoördinator het aanspreekpunt binnen de directie;

- DNN heeft een medewerker mobiliteit welke intermediair is voor plaatsingen binnen en buiten de directie. Deze medewerker verzorgt ook de contracten. Daarnaast is er een mobiliteitsfunctionaris binnen de directie actief;
- DLB heeft een mobiliteitscoördinator aangesteld die naast interne mobiliteit ook externe plaatsing begeleidt. Tevens heeft deze functionaris contact met een dertigtal bedrijven binnen een convenant (Lift) om de mobiliteit binnen de regio te vergroten.

#### **Uitstroom**

Bij vrijwillig vertrek wordt bij DLB de ontslagmutatie gemaakt door een personeelsfunctionaris, terwijl dit bij de andere directies door de administratieve medewerk(st)er wordt gedaan. Op dit punt zal DLB zijn procedure aanpassen. Bij alle andere vormen van ontslag wordt de procedure in DLB afgehandeld door een personeelsfunctionaris terwijl dat bij DON en DNN door een administratieve kracht wordt gedaan. Ook bij deze andere vormen van ontslag is er voor DLB winst te behalen door de uitvoering op een lager niveau in de organisatie van de afdeling neer te leggen.

Op het gebied van de personeelsvoorziening zijn er in de uitvoering van de administratieve processen voor DLB mogelijkheden om het werk anders te organiseren. Voor de inhoudelijke zaken is het aan te bevelen om een diepere analyse te plegen en naar afbreukrisico's te kijken.

In de productieprocessen zitten niet al te veel verschillen. Wellicht kan nog nadrukkelijker de rol en de taak van de hoofd- en stafafdelingen worden beschreven. Er is immers sprake van integraal management waarbij de uitvoering van het personeelsbeleid in de lijn zit.

#### **4.12.3 Strategisch PersoneelsManagement**

##### **Proces van SPM**

##### *Noord-Nederland*

Sinds de fusie in 1994 waaruit de directie Noord-Nederland is ontstaan, is SPM aanvankelijk ad-hoc opgepakt. Een beleidsgroep samengesteld uit P&O'ers had daarbij het voortouw. Er was wel een directiebreed "platform strategie", maar deze leidde een enigszins marginaal bestaan. Binnen P&O werd de functie van mobiliteitscoördinator ingesteld. In 1998 werden twee P&O-adviseurs aangetrokken en in 2000 een derde. Het behoorde (en behoort) mede tot de taak van een van hen om het directiebrede SPM-beleid verder van de grond te krijgen. In 1999 heeft een tweetal managementconferenties plaatsgevonden (met de hulp van Q) met SPM-topics op de agenda. Daarnaast zijn per hoofdafdeling verkenningssessies gehouden. Het platform strategie werd in oktober 1999 nieuw leven ingeblazen; het platform kreeg een duidelijke opdracht van het DT om een koers uit te zetten. De managementconferenties (en de vervolgsessies in de staven) leidden tot een keuze van speerpunten (thema's). Momenteel verkeert de directie in de fase van verdere concretisering van deze speerpunten. Het platform ontwikkelt met het DT de koers, gebruik makend van managementconferenties. De beleidsgroep P&O vertaalt deze koers naar SPM-gevolgen en het DT beslist over koers en te ondernemen acties. Inmiddels is SPM in het strategisch bedrijfsplan opgenomen en is het materiaal door de lijn opgenomen.

##### *Oost Nederland*

Na de fusie van de directies Gelderland en Overijssel tot de directie Oost Nederland (1 januari 1995) is eind 1995 een functionaris aangetrokken om met name SPM van de grond te krijgen. In 1996 is een enquête gehouden

---

onder alle leidinggevers om de stand van zaken en hoofdrichting van te ondernemen SPM-acties in kaart te brengen. De resultaten van deze enquête zijn teruggekoppeld in een managementbijeenkomst over SPM. Een belevingsonderzoek dat in 1996 is afgerond en daarop gehouden lunchgesprekken tussen DT-leden en groepen medewerkers (met name jonge instroom en oudere medewerkers) hebben de keuze van de thema's verder richting gegeven. Elk van de drie hoofdafdelingen startte een pilot op SPM-gebied, bovendien startte de ontwikkeling van een directiebreed loopbaanbeleid voor HBO'ers. Twee van de drie pilots zijn afgerond en hebben geresulteerd in directiebrede acties en beleid. In 1999 was de gedachtevorming over de strategie (strategisch plan, strategisch bedrijfsplan, arbeidsmix) van de directie een nieuwe impuls tot verdere uitbouw van SPM.

#### *Limburg*

Het daadwerkelijk aan de slag gaan met SPM startte in 1997 met het aantrekken van een functionaris (organisatieadviseur). Een plan van aanpak is gemaakt. Vervolgens is in nauwe samenwerking tussen DT en OR een Organisatie-ontwikkelingsplan opgesteld, waarin een omgevingsanalyse, een SWOT-analyse en de consequenties voor SPM aangegeven werden. In februari 1999 was het plan gereed. Conform het plan van aanpak werd een ondersteuningsgroep SPM ingesteld onder voorzitterschap van hoofd P&O waarin medewerkers van P&O, medewerkers vanuit de hoofdafdelingen en een OR-lid deelnamen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van SPM werd expliciet bij het lijnmanagement gehouden. De ondersteuningsgroep stelde een implementatieplan op (juli 1999). In november 1999 is er een managementconferentie gehouden van waaruit vijf trajecten in werking zijn gezet. Het uitvoeren van deze trajecten is fase 3. In de nabije toekomst is een volgende managementbijeenkomst gepland over mobiliteit.

#### **Inhoud van SPM**

##### *Noord-Nederland*

DNN zit in de fase van de verdere concretisering en vertaling van strategie-speerpunten naar SPM-beleid en bijbehorende acties. Er wordt een groot accent gelegd op verdere bevordering van de mobiliteit en het loopbaanbeleid. Tot te ondernemen acties behoren:

- Het uitbreiden van de PI's tot en met schaal 11 (+ aanbod van open trainingen);
- Functioneringsgesprekken toekomstgericht maken en afspraken expliciet laten vastleggen (+ aanbod van open trainingen);
- Het mobiliteitscentrum verder vormgeven;
- Een pilot competentie management (DX);
- Het gebruikmaken van competenties om functies te beschrijven;
- Versterken managementvaardigheden.

##### *Oost Nederland*

- In 2000 zal de directie op grond van de opgedane ervaring van een pilot bij een hoofdafdeling een nieuwe vormgeving van de functioneringsgesprekken invoeren (meer toekomstgericht en meer gestructureerd d.m.v. een afsprakenformulier);
- Er is een loopbaanbeleid voor HBO'ers opgesteld; momenteel vormen allereerst de HBO'ers civiele techniek doelgroep van acties in het kader van dit beleid. Het is de bedoeling dat uiteindelijk met alle (200) HBO'ers over toekomst (belangstelling en potentieel) gesproken wordt en daarop gebaseerde acties uitgevoerd worden;
- Er loopt een pilot competentie management bij de afdeling P&O;

- Er is op grond van de ervaring met een pilot bij een hoofdafdeling een directiebreed ouderenbeleid (leeftijdsbewust personeelsbeleid) opgesteld;
- In 2000 en volgende jaren gaat ook Oost Nederland de managementstijl evenwichtiger maken: meer aandacht voor de ontwikkeling van de medewerkers (coachen) naast de verantwoordelijkheid voor output (management) en het richting geven vanuit een visie (leiden). In het kader van de ontwikkeling van het strategisch plan worden in juni en het najaar zgn. DONderdagen gehouden: DT-leden gaan in gesprek met groepen medewerkers over de toekomst van de directie (en andere punten die onder de medewerkers leven). De verwachting is dat deze open, directe manier van communiceren tussen DT en medewerkers ook een goede push geeft aan een gewenste managementstijl;
- In 2000 wordt een medewerkerstevredenheidsonderzoek gehouden; dit onderzoek richt zich met name op de *beleving* van de medewerkers. Besloten is om in aanvulling daarop ook tweejaarlijks een onderzoek te doen (quick scan) naar de *feitelijke* uitvoering van het personeelsbeleid en -management. In 2001 zal weer zo'n scan worden gehouden;
- De directie zal het poolconcept (voor jonge instromers (MBO/HBO) in de civiele techniek ) continueren.

### *Limburg*

Momenteel lopen binnen de directie de volgende SPM-trajecten:

- Er is een werkgroep aan de slag met het geven van een nieuwe impuls aan de kwaliteit en structurering van de functioneringsgesprekken;
- Een andere werkgroep is gestart met competentie management; het DT heeft besloten om in het kader van het visietraject eerst de kerntaken en competenties van de organisatie in beeld te brengen alvorens het competentie management in te gaan voeren;
- Het jaar 2000 is uitgeroepen tot het jaar van de coach: er worden in het 2<sup>e</sup> kwartaal 2000 diverse workshops georganiseerd om alle leidinggevendenden (inclusief DT) zich een meer coachende stijl eigen te laten maken;
- De uitkomsten van het visietraject zullen door de directie vertaald worden in beleid ten aanzien van de arbeidsmix en een meerjaren personeelsplanning.

Daarnaast was de directie Limburg al gestart met mobiliteitsbeleid dat getrokken wordt door een mobiliteitsfunctionaris. In het kader van de jaarlijks op- en bij te stellen afdelingsplannen is in 1999 een eerste aanvang gemaakt met het vormgeven van een SPM-paragraaf. Zeer recent is in relatie tot mobiliteit, competentie management, functioneringsgesprekken een pilot uitgezet in de vorm van een workshop "mijn kwaliteiten". Deelname vindt plaats door twee afdelingen voor de doelgroep HBO en hoger en een afdeling en twee dienstkringen voor de doelgroep LBO/MBO.

#### **4.12.4 Overeenkomsten en verschillen**

- Bij de directie Limburg (DLB) en Oost Nederland (DON) is bij P&O meer capaciteit vrijgemaakt om SPM van de grond te trekken en het proces te stimuleren en te begeleiden, dan bij de directie Noord-Nederland (DNN). Bij DNN zit het trekken van directiebreed SPM ingebakken in een P&O-adviseursfunctie. In deze functie zit daarnaast nog het uitvoerende personeelswerk voor 2 hoofd/stafafdelingen en de begeleiding van 2 staven. Vermeld moet echter worden dat de adviseur door een consultant wordt ondersteund;
- Bij DLB is de OR in een vroegtijdiger stadium actief betrokken bij SPM-gedachtevorming en acties dan bij DON. Typerend is bijv. het feit dat bij DLB een OR-lid de aftrap heeft gegeven voor de managementbijeenkomst over SPM. In de ondersteuningsgroep SPM zit een OR-lid. De OR bij DON

---

neemt doorgaans een positie in nadat de HID formeel een standpunt heeft ingenomen. Waarschijnlijk spelen de cultuur (mate van vertrouwen in elkaar) en de relatie HID-OR hierin een rol. DNN neemt een middenpositie in: de OR is meer betrokken dan bij DON, maar minder dan bij DLB;

- Het SPM-proces van DLB en DNN is planmatiger van opzet dan het SPM-proces van DON, dat in aanzet meer gebaseerd is op de uitkomsten van diverse onderzoeken en zich voordoende kansen. Het laatste jaar vindt bij DON de verankering van SPM plaats in de strategische (bedrijfs)plannen;
- DLB heeft een ondersteuningsgroep SPM; bij DON worden SPM-thema's/acties via P&O bij het DT ingebracht en in de lijn uitgezet. DNN heeft een platform strategie; vertaling naar SPM vindt plaats binnen de lijn en het proces wordt door P&O gefaciliteerd;
- Ondanks de verschillen in procesgang vertonen de SPM-thema's bij DON, DLB en DNN veel overeenkomsten. DON houdt meer de vinger aan de pols middels de quick scan en hanteert een poolconcept. DNN zet meer in op functioneringsgesprekken en stimulering van mobiliteit;
- DON heeft inmiddels de koppeling tussen enerzijds SPM en anderzijds het strategisch plan en strategisch bedrijfsplan; deze koppeling zal gaandeweg geïntensiveerd worden. DLB heeft een poging gedaan het strategisch bedrijfsplan vanuit de afdelingsplannen op te bouwen. Dit is uiteindelijk niet gelukt. DLB gaat verder om met name de getallen (bezetting; arbeidsmix) een onderbouwing te geven: een visie waar uit af te leiden is welke bezetting/arbeidsmix noodzakelijk is om de gevraagde producten en diensten te leveren. Daarbij is aangegeven dat afgeweken kan worden van de inputsturing (norm voor vaste bezetting) vanuit het HK;
- DNN heeft in 2000 een koppeling gelegd tussen strategie en SPM in het strategisch bedrijfsplan;
- DLB heeft een standaard ontwikkeld voor te maken afdelingsplannen. In de standaard is ook een SPM-onderdeel opgenomen. De status van de gemaakte afdelingsplannen is echter onduidelijk: zijn er afspraken gemaakt tussen afdelingshoofden en hoofdafdelingshoofden over de inhoud van de plannen of niet? Het optellen van de afdelingsplannen tot een strategisch bedrijfsplan is ondanks de standaardisering niet gelukt. De SPM-onderdelen van de plannen wijken ook nogal eens af van de ingezette SPM-lijn op directieniveau.

DON heeft geen standaard voor afdelingsplannen; wel is aan de afdelingen gevraagd om de huidige arbeidsmix en de gewenste arbeidsmix voor de eigen afdeling in kaart te brengen. Dit was een zeer moeizaam proces, dat lang niet elke afdeling gelukt is. Sinds het opstellen van een strategisch bedrijfsplan en een strategisch plan wordt het hierin gestelde als uitgangspunt genomen om SPM binnen de (hoofd)afdelingen vorm te geven: wat betekenen de keuzes die op directieniveau gemaakt zijn voor de afdeling, groepen medewerkers daarbinnen en uiteindelijk de individuele medewerker?

Bij DNN is het niet duidelijk of overal afdelingsplannen worden gemaakt. Waar dat wel gebeurt (m.n. in de lijn), zijn deze productgericht en wordt er nog weinig of geen aandacht besteed aan SPM-onderwerpen. Er is geen standaard voor de gehele directie.

#### **4.12.5 Leerpunten**

In de gedachtewisseling tussen de drie functionarissen is nadrukkelijk naar voren gekomen dat commitment en voorbeeldgedrag van het (top)management een basisvoorwaarde vormt voor een goede invulling van SPM. Met name de overeenstemming tussen woord (geformuleerde beleidslijnen) en

---

daad (dagelijks gedrag) is van belang. Het management bij de drie diensten onderkent dit belang, maar worstelt met de consequenties.

Een goede kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van de afdeling P&O is een randvoorwaarde om SPM goed van de grond te krijgen, verder te brengen en te ondersteunen. Bij DNN lijkt deze randvoorwaarde niet voldoende aanwezig.

Een sterke samenhang tussen visietraject-strategisch plan-strategisch bedrijfsplan en SPM is belangrijk.  
Het doen van (evaluatie)onderzoek naar de (door)werking van SPM-beleid (zoals de quick scan bij DON) is een goede zaak. Het kan helpen om de medewerkers meer in beweging te krijgen.

Het blijkt dat veel SPM-beleid (en -acties) niet goed doordringt tot de werkvloer. Hierin speelt een *matige communicatie* (via de lijn) een grote rol.

De mate van vroegtijdige betrokkenheid (en betrokken willen zijn) van de OR bij SPM-zaken verschilt tussen de drie directies. Bij DON en DNN zou deze betrokkenheid groter kunnen zijn.

DON en DNN hebben geen directiebrede SPM-ondersteuningsgroep. Bij DLB blijkt deze goed te werken. DNN heeft een platform strategie; dit fungeert momenteel wel daadwerkelijk ook als SPM-platform. DON heeft een werkgroep strategie; hier komen ook SPM-zaken aan de orde, echter alleen als uitvloeisel van een gekozen strategie. De werkgroep strategie werkt de SPM-onderwerpen niet verder uit; dat gebeurt binnen P&O.

De directies hebben uitgesproken elkaar in het vervolgtraject voor wat de SPM-ontwikkeling betreft te willen blijven ondersteunen. Aspecten daarbij zijn onder andere de managementstijl, medewerkerstijl, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

#### **4.13 Controllers-organisaties**

##### **4.13.1 Organisatie personeel en financiën**

Naast een rol in de voorziening van cijfers en informatie op het gebied van bedrijfsvoering van alle drie directies, zijn de Controllers-organisaties (stafafdelingen CX) eveneens voorwerp geweest van onderzoek naar vergelijking en verbetering. Deze organisatie-onderdelen hebben zo mogelijk de kortste ontstaansgeschiedenis van alle (staf)afdelingen en zouden dientengevolge meer vergelijkbaar kunnen of moeten zijn dan andere organisatie-onderdelen. Het blijkt dat de ontwikkeling van de organisaties in minder dan een decennium (mede door de sterke ontwikkeling in de bedrijfsvoering van de Rijkswaterstaat) tot grote verschillen geleid heeft.

##### *Noord-Nederland*

CX heeft drie afdelingen: Ontwikkeling en Analyse (CXO), Planning en Beheersing (CXP) waartoe ook de Financiële Administratie behoort, en Controle (CXC).

Er worden bij CX geen taken op het gebied van contract- en kostprijzen uitgevoerd.

Alle bedrijfsbureautaken worden buiten CX uitgevoerd.

##### *Oost Nederland*

CX heeft vijf afdelingen: Planning en Control (CXP), AO/IC (CXA), Financiën (CXF), Bestekszaken (CXB) en Bedrijfsbureau staven (CXX).

---

CXB voert adviserende en toetsende taken op het gebied van contract- en kostprijszaken voor de gehele dienst uit.  
Het bedrijfsbureau (CXX) werkt voor alle stafafdelingen en de afdeling RVI (automatisering), de overige bedrijfsbureautaken worden in de lijn uitgevoerd.

#### *Limburg*

CX heeft drie afdelingen: Planning en Control, Financiën en AO/IC.  
Planning en Control heeft een medewerker die zich bezig houdt met (de ontwikkeling op het gebied van) contractzaken.  
Alle bedrijfsbureautaken zijn ondergebracht in de lijn.

#### **Conclusie**

Met betrekking tot de organisatie, personele omvang en niveaus concluderen de controllers:

- Noord-Nederland heeft verhoudingsgewijs veel medewerkers bij CX en de bedrijfsbureaus (65 fte). Voor een deel wordt dit verklaard door I&A-functies bij de bedrijfsbureaus (totaal 6 fte) bij Noord-Nederland. Anderzijds is Noord-Nederland reeds gestart met een onderzoek op het gebied van de gehele bedrijfsvoering;
- de bezetting bij CX en de bedrijfsbureaus is bij Limburg relatief laag (44 fte). Voor een deel komt dit doordat bedrijfsvoeringstaken door lijnafdelingen (andere dan bedrijfsbureaus) worden uitgevoerd;
- zoals verwacht mocht worden is het gemiddeld salaris-/schaalniveau bij Oost Nederland het hoogst. Oost Nederland is door HK immers als zware variant aangemerkt, terwijl Noord-Nederland en Limburg tot de kernvariant behoren.

De controllers hebben hun rol in het contracten- en kostprijzenproces onderzocht.

#### **4.13.2 Contractzaken**

Met betrekking tot de contracten kan onderscheid gemaakt worden tussen

- beleidsmatige- en ontwikkeltaken, en
- advies- en doewerk.

Tot de beleidsmatige- en ontwikkeltaken behoren:

- vertalen van Haags beleid naar beleid voor de eigen dienst (= toegesneden op de eigen situatie). Dit gaat niet alleen over aanschrijvingen, maar ook over aanbestedingsbeleid, kwaliteitsborging (het effect daarvan op bestekken en de uitvoering daarvan), enz;
- ontwikkeltaken, zoals innovatief aanbesteden, andere contractvormen, publiek-private samenwerking, quantity surveyor, vereenvoudiging UCA, e.d.

Tot het advies- en doewerk behoren:

- beoordelen bestekken en contracten, controleplannen en toetsingsplannen;
- adviseren over contractvormen, aanbestedingswijze, oplossen van knelpunten in de uitvoering;
- behandelen staten van meer/minder werk, claims, overschrijdingen, risicoregelingen, declaraties, afrekeningen, uitstellen van oplevering, e.d.

#### **Conclusie**

Bij Noord-Nederland worden geen contractzakentaken door CX uitgevoerd. Al deze taken worden door de bedrijfsbureaus uitgevoerd, waarbij het de vraag is of de beleidsmatige taken voldoende tot hun recht komen.

Bij Oost Nederland zijn zowel de beleidsmatige taken als de uitvoerings-gerichte taken centraal bij CX(B) ondergebracht.



---

Bij Limburg worden de eerstgenoemde taken bij CX uitgevoerd en de uitvoeringsgerichte bij het centrale bedrijfsbureau.

#### **Aanbeveling**

De beleidsmatige- en ontwikkeltaken zouden ook bij Noord-Nederland bij CX kunnen worden ondergebracht. In verband met de binnen RWS beschikbare beperkte contractzakendeskundigheid moeten de contractzakentaken zoveel mogelijk worden gebundeld binnen een regionale dienst. Daarbij is bundeling belangrijker dan de plaats in de organisatie. De ontwikkelingen op het gebied van de marktbenadering (PPS, innovatieve contracten, e.d.) vragen om een hoogwaardige deskundigheid en ondersteunen daarmee deze aanbeveling.

#### **4.13.3 Kostprijszaken**

Het MIT kent 4 fasen. De eerste fase is de verkenningfase, waarin wordt beoordeeld of er een probleem is dat om een oplossing vraagt. Dan volgt de planstudiefase, waarin alternatieve oplossingen worden uitgewerkt en beoordeeld op de voor- en nadelen. De planstudiefase wordt (bij wegen) afgesloten met een tracebesluit en de realisatiefase. Deze begint met een uitvoeringsbesluit (en dus het beschikbaar stellen van geld). Vervolgens wordt het ontwerp uitgewerkt tot een bestek met tekeningen. Het bestek wordt aanbesteed, uitgevoerd en afgewikkeld. Tenslotte volgt de evaluatiefase, waarin gekeken wordt in hoeverre de uitvoering (realisatie) heeft bijgedragen aan de beleidsdoelstellingen (outcome).

Kostendeskundigheid moet worden ingebracht in de planstudie- en de realisatiefase. In de planstudiefase kunnen de grootste kostenbesparingen worden gerealiseerd. Er moet voor de uitgewerkte alternatieven een zogenoemde PRI-raming (Project Raming Infrastructuur) worden gemaakt. Deze gaat uit van een risico-analyse en een inschatting van de kans dat het risico zich voordoet en de invloed die het daarmee heeft op de kosten. Voor ieder alternatief wordt zo'n raming gemaakt en wordt duidelijk aangegeven wat de scope (= de inhoud van het project) van de raming is. De raming heeft een marge van 20% per project, maar er wordt van uitgegaan dat bij een dienst over de projecten heen dit uitmiddelt tot 0%-afwijking. Een dienst krijgt dus niet meer budget dan in het MIT staat opgenomen. Afwijking van die bedragen kan alleen als de scope wijzigt.

In de realisatiefase gaat het om het opstellen en toetsen van (concrete) besteksramingen, het beoordelen van offertes en van claims van de aannemer. Vooral bij dat laatste levert een deskundige kosteninbreng geld (= besparingen) op. De PRI-ramingen in de planstudiefase worden in de lijn gemaakt en soms door CX getoetst en dan vooral op het (correct) toepassen van de systematiek.

Het kostprijszakenwerk in de realisatiefase is verschillend in de RWS-organisatie ondergebracht en wordt soms helemaal niet, althans niet door een onafhankelijke deskundige, uitgevoerd.

#### **Conclusie**

Bij Noord-Nederland worden de PRI-ramingen gemaakt in de lijn (bij WX en AN) en het kostprijszakenwerk uitgevoerd door de bedrijfsbureaus.

Bij Oost Nederland worden de PRI-ramingen in de lijn gemaakt (bij de afdeling Nieuwe werken, zowel nat als droog). Het kostprijszakenwerk wordt (met beperkte capaciteit) bij de afdeling Controller uitgevoerd.

Bij Limburg gebeurt het PRI werk in de lijn (bij de diverse plan- en ontwerp-disciplines) en het kostprijszakenwerk bij het centrale bedrijfsbureau. Via auditing wordt door de controller nagegaan of de PRI-systematiek volledig wordt toegepast.

---

#### Aanbeveling

Het beoordelen van de juiste toepassing van de PRI-systematiek wordt onderwerp van collegiale toetsing (tussen diensten onderling).

#### 4.13.4 Planproces

In het kader van het planproces komen de volgende onderdelen aan de orde:

- het strategisch bedrijfsplan;
- de beheerplannen;
- het managementcontract (incl. voortgangsrapportages);
- de verantwoordingsrapportage.

#### Strategisch Bedrijfsplan

Bij alle drie directies coördineert CX de activiteiten die uiteindelijk moeten leiden tot het SBP. Er is echter verschil in de mate van betrokkenheid, variërend van ondersteunend tot regisserend. Het samenstellen en updaten van het SBP wordt binnen de directies van majeur belang geacht, gezien de doorwerking daarvan voor de langere termijn.

Terugkoppelingsmomenten naar het directieteam zijn in het proces voorzien. De uiteindelijke beoordeling en vaststelling van het SBP gebeurt bij alle drie de diensten door het DT.

#### Conclusie

CX is bij alle drie de directies betrokken bij de totstandkoming van het SBP.

#### Beheerplannen

Bij alle drie directies worden de beheerplannen Wegbeheer 2000 (WB2000), BeheerPlan Nat (BPN) en BeheerPlan Kennis (BPK) getrokken door de lijn i.c. de bedrijfsbureaus die met de lijn annex zijn. Bij DON stelt een directiebrede coördinatiegroep onder leiding van CX ten behoeve van de onderlinge afstemming een werkstramien op. Het primaat van de activiteiten ligt bij de lijn. Ook bij de voorbereiding voor DT-behandeling in DON is CX nauw betrokken. CX (DON) zit stevig in de participatie in het proces; bij DLB en DNN heeft CX (in 1999) weinig betrokkenheid bij de totstandkoming van de beheerplannen. In 2000 is die betrokkenheid van CX vergroot. Een punt van aandacht is de vraag hoe de plannen op een aanvaardbare en beheersbare wijze aan het DT kunnen worden gepresenteerd.

Overigens heeft CX bij alle drie directies een voorttrekkende/afstemmende rol in b.v. de opzet van basisgegevens voor tarieven en directiebrede afstemming tussen de hoofdafdelingen onderling en met P&O.

#### Conclusie

CX (DON) zit stevig in het beheerplannenproces. De betrokkenheid van CX van DLB en DNN bij de totstandkoming beheerplannen neemt toe.

#### Aanbevelingen

- verleen bij alle directies CX een deskundige rol in het beheerplannenproces, zodanig dat uiteindelijk een afgewogen advies aan de hid/DT kan worden meegegeven voor finale besluitvorming;
- bezie, hoe de beheerplannen inzichtelijk en behapbaar aan hid/DT kunnen worden gepresenteerd.

N.B. Het begrotingsproces, zoals dit heden nog geldt voor een aantal begrotingsartikelen, dat nog niet onder de beheerplannen valt, wordt buiten beschouwing gelaten: in de toekomst zal - naar wordt verwacht - het gehele proces via het beheerplannencircuit verlopen.

---

Managementcontract (incl. voortgangsrapportages)

Bij alle drie directies trekt CX de voorbereiding van het contract, zoals dit voor het eerstvolgende jaar tussen de (p-)DG en HID wordt afgesloten. Om het proces goed te laten verlopen is het van belang, dat er rust is in het gedeelte van het proces tussen de verstrekking van de taakcijfers en de uiteindelijke indiening van het contract. De praktijk is tot dusverre anders (leidt vaak tot ad hoc-besluitvorming).

#### **Conclusie**

CX zit bij alle drie directies stevig in het proces.

#### **4.13.5 Betaalproces**

De gemiddelde "betaaltijd" is bij Oost Nederland te lang. Omdat dit niet aanvaardbaar is, is een onderzoek uitgevoerd naar de oorzaken van de lange betaaltermijn en zijn aanbevelingen gedaan om het betaalproces te verbeteren (vooral: te versnellen).

Noord-Nederland heeft geen (structurele) problemen met het betaalproces. Limburg herkent de bij Oost Nederland gesignaleerde problemen wel, maar daar hebben deze minder vertraging in de betaling tot gevolg dan bij Oost Nederland.

Het blijkt dat de meeste vertraging bij Oost Nederland wordt opgelopen met het transport (het heen en weer sturen) van facturen, niet alleen naar de dienstkringen, maar ook in het centrale kantoorgebouw. "Lokettijden" vormen een geringere oorzaak van de vertraging.

Er is inmiddels bij Oost Nederland een aantal (voor de hand liggende) maatregelen doorgevoerd om de transporttijd te verkleinen. Daarnaast is gestart met een pilot "Workflow management", waarbij facturen digitaal "heen en weer" worden gezonden en een aantal handelingen gelijktijdig op verschillende locaties kan plaatsvinden.

Noord-Nederland en Limburg zullen Workflow management ook invoeren.

#### **4.13.6 Bestuurlijke (of bedrijfs-)informatievoorziening**

Bij alle diensten worden de producten van het planproces (HAPLAN) in het DT besproken. Het gaat daarbij om de beheerplannen, het managementcontract, de voortgangsrapportages en de verantwoordingsrapportage.

Daarnaast heeft het interne management informatie nodig ten behoeve van de sturing van de organisatie of de sturing van projecten. Daarvoor worden gegevens gebruikt uit het FAIS, PPS/UVS, COMI-P, CONSYS en FIV.

Er zijn verschillen tussen de drie diensten:

##### *Noord-Nederland*

- Er worden geen (interne) managementcontracten tussen HID en DT-leden gesloten. Er zijn wel afdelingsplannen, waarin afspraken over producten, middelen en capaciteit worden gemaakt;
- Er zijn (ongeveer maandelijks) voortgangsgesprekken met een open agenda tussen de HID en de afzonderlijke DT-leden;
- Veel informatie komt uit het PPS, dat bij DNN ten opzichte van DON en DLB het verst is ontwikkeld. DNN gebruikt dus voor managementoverzichten niet het FIV maar het PPS en FAIS;
- CXO (Ontwikkeling en analyse) maakt 2 keer per jaar een signalement van heel DNN;
- Maandelijks wordt informatie uit de tijdschrijfgegevens verstrekt;
- Vanaf april wordt maandelijks financiële informatie op deelprogramma-niveau verstrekt;
- Verhoudingsgewijs wordt weinig P-informatie verstrekt.

#### *Oost Nederland*

- Er worden managementcontracten tussen de HID en de DT-leden gesloten en tussen de hoofdafdelingshoofden en de afdelings- en dienstkringhoofden;
- Twee maal per jaar worden voortgangsgesprekken gehouden tussen de HID en de DT-leden. CX(P) bereidt deze gesprekken voor en is daarbij ondersteunend aanwezig. Het gesprek gaat over budgetten, personeel, realisatie, PIN's en de "top10". De top10 geeft de onderwerpen aan die het contractjaar extra aandacht behoeven;
- Ieder kwartaal wordt er een rapportage uit de bedrijfsadministratie gemaakt, waarin naast informatie uit de kostenverdeling en het tijdschrijven ook een signalement van de hele dienst is opgenomen;
- Vanaf april wordt maandelijks financiële informatie op deelprogramma-niveau verstrekt.

#### *Limburg*

- Er worden schriftelijk en door beide partijen ondertekende afspraken tussen HID en DT-leden gemaakt. Doorvertaling hiervan naar afdelings- en dienstkringhoofden vindt op soortgelijke wijze plaats;
- Minimaal vier maal per jaar worden tussen de HID en de DT-leden gesprekken gevoerd op basis van verplichte, door de lijn opgestelde voortgangsrapportages. Bij deze besprekingen is CX aanwezig;
- In het kader van de informatievoorziening zijn FIV-overzichten voor de DT-leden ontworpen, waarin zowel gegevens ten aanzien van producten als ten aanzien van lijnactiviteiten zijn opgenomen;
- De begrotingsadministratie wordt ondergeschikt gemaakt aan de bedrijfsadministratie en deze laatste administratie dient het stuur- en beheersinstrument voor de directie te worden.

#### **Conclusie**

Bij alle directies worden, al of niet in contractvorm, afspraken tussen de HID en DT-leden en tussen DT-leden en afdelingshoofden gemaakt en vastgelegd over de te realiseren productie, de kwaliteit en de ter beschikking te stellen middelen en capaciteit. Voortgangsgesprekken in enigerlei vorm vinden plaats over de voortgang van de afspraken. Financiële informatie uit de begrotingsadministratie wordt gehanteerd als signalering voor de inzet van middelen en productie. Nader onderzocht zou moeten worden welke informatie uit de bedrijfsadministratie gebruikt kan worden voor de sturing en de bewaking van de kwaliteit van de organisatie.

#### **4.14 Contractenmandaat**

##### *Noord-Nederland*

Het mandaat is gekoppeld aan o.m. een goedgekeurd afdelingsplan en een goedkeurende accountantsverklaring over het voorafgaande contractjaar. De HID stelt ieder jaar vast of aan de genoemde voorwaarden is voldaan en verleend op basis daarvan volledig, beperkt of geen mandaat. Er wordt onderscheid gemaakt in bevoegdheden met betrekking tot:

- projecten: hoofden van hoofd en stafafdelingen;
- klussen: idem, maar ook aan hoofden van afdelingen en dienstkringen;
- continue taken: zie bij "klussen".

Medeparaaf Controller: er is geen (formele) regeling.

Vervanging: geen vaste plaatsvervangers, alleen waarnemers die door de mandataris zelf worden aangewezen, met goedkeuring van de HID.

### *Oost Nederland*

Het mandaat is verleend aan de hoofd- en stafafdelingshoofden. De opdrachtverlening voor gladheidsbestrijding is gemandateerd aan de dienstkringhoofden.

Medeparaaf Controller: Er is een formele regeling waarbij alle overeenkomsten en bestekken medeparaaf van CX(B) moeten hebben.

Vervanging: dit is in de mandaatregeling (naar beneden) geregeld. Is de plaatsvervanger niet aanwezig dan gaat het mandaat terug naar de HID.

### *Limburg*

Het mandaat is verleend aan de hoofd- en stafafdelingshoofden en aan de projectdirecteur Maaswerken.

Medeparaaf controller: Er is een formele regeling. Medeparaaf van de controller (doorgemandateerd aan hoofd CXP) is nodig voor werken >f500.000, voor leveringen >f300.000 en voor diensten >f300.000. Daarnaast zijn er nog grensbedragen voor wijzigingsovereenkomsten, raamovereenkomsten, e.d.

Vervanging: dit is in de mandaatregeling (naar beneden) geregeld. Is de plaatsvervanger niet aanwezig dan gaat het mandaat terug naar de HID.

### **Conclusies:**

De mandaatregelingen komen grotendeels overeen, hetgeen niet verwonderlijk is omdat alledrie de regelingen zijn gebaseerd op het contractenmandaat Rijkswaterstaat.

Noord-Nederland gaat in de doormandatering formeel het verst: dienstkringhoofden hebben mandaat voor continuwerkzaamheden (onderhoud, gladheidsbestrijding e.d.). Het mandaat van de dienstkringhoofden is wel gekoppeld aan een goedkeurende accountantsverklaring. Het mandaat is na de verklaring met beperking over 1998 in 1999 met instemming van de DG gehandhaafd, waarbij de voorwaarden zijn aangescherpt.

Bij Oost Nederland zijn de gladheidsbestrijdingsovereenkomsten formeel aan de dienstkringhoofden gemandateerd.

Bij Limburg is formeel niets (op contractengebied) aan de dienstkringhoofden gemandateerd.

In de praktijk zijn de verschillen echter kleiner dan ze formeel zijn: zowel bij Oost Nederland als bij Limburg hebben de dienstkringhoofden een voorbereidende/controlerende taak voor de opdrachtgever. Bij Oost Nederland is deze taak in de managementcontracten tussen het hoofdafdelingshoofd en het dienstkringhoofd opgenomen.

Bij Limburg en Oost Nederland heeft de controller formeel medeparaaf bij contractaangelegenheden, bij Noord-Nederland niet. Bij Noord-Nederland is geen enkele functie op het gebied van contractzaken bij CX ondergebracht.

### **Aanbeveling**

Gestreefd wordt de bestaande situatie in Noord-Nederland in te voeren bij Oost Nederland en Limburg door (beperkte) mandaatverlening aan de dienstkringhoofden en projectleiders.

### **4.15 Areaalgegevens**

Alliedrie de diensten hebben areaalgegevens beschikbaar. Ze zijn echter verschillend van opbouw en daardoor maar beperkt vergelijkbaar.

Bij de benchmarking in de "droge" en de "natte" sector zijn areaalgegevens gebruikt voor zover die vanuit de bestaande gegevens vergelijkbaar waren of konden worden gemaakt. In deze rapportage wordt daarom geen vergelijking gemaakt. De overzichten met areaalgegevens zijn wel per dienst beschikbaar.

---

#### **4.16 Administratieve procedures (AO) op bestuurlijk-juridisch gebied**

Bij Limburg is het de bedoeling om in het kader van kwaliteitsmanagement alle processen en procedures in het handboek Kwaliteitszorg te beschrijven. De prioriteitsvolgorde wordt in overleg met het DT en de lijn vastgesteld. Op bestuurlijk juridisch gebied zijn onlangs door de HID de procedures voor het vorderingenbeheer (waarvan schaderijdingen en schadevaringen deel uitmaken) vastgesteld en opgenomen in het handboek. Vervolgstappen worden genomen.

Om deze reden is hieronder alleen een vergelijking gemaakt tussen de bestuurlijk-juridische procedures van Noord-Nederland en Oost Nederland. De vergelijking is gemaakt naar lay-out en inhoud.

##### **Lay-out**

Wat direct opvalt is het verschil in vormgeving. Bij Oost Nederland zijn tekst en stroomschema geïntegreerd. De beschrijvingen van Noord-Nederland zijn in standaard SDW en zijn als "saai" te bestempelen. De beschrijvingen van Oost Nederland daarentegen zijn gegoten in een modern jasje, en zij bezitten de volgende kenmerken: uitnodigend, pakkend en aansprekend. Binnen Noord-Nederland zijn pogingen om de procesbeschrijvingen (AO) op een aantrekkelijker manier vorm te geven nog niet geslaagd.

De inhoud wordt per proces vergeleken.

##### **Vergunningverlening (3.4 AWB)**

De beschrijving van Noord-Nederland is meer gedetailleerd dan die van Oost Nederland. In de beschrijving van DNN staan zaken vermeld die thuishoren in een werkinstructie/checklist, maar voor een AO niet noodzakelijk zijn.

De naam van de betreffende afdeling bij een bepaalde stap wordt bij Noord-Nederland specifiek genoemd; bij Oost Nederland wordt alleen van "de dienstkring" gesproken.

##### **Schaderijding**

Bij DON is op papier de rol van de afdeling RVJ groter dan bij DNN (met name bij het aansprakelijk stellen).

De tekstuele beschrijving van dit proces bij DON is beduidend uitgebreider dan bij vergunningverlening.

De beschrijvingen van Noord-Nederland en van Oost Nederland zijn beide gedetailleerd. In de beschrijvingen staan zaken vermeld die thuishoren in een werkinstructie/checklist, maar voor een AO niet noodzakelijk zijn.

##### **Schadevaring**

Bij DON is de rol van de afdeling RVJ groter dan bij DNN. Bij DNN is de dienstkring i.c. het bedrijfsbureau zelf verantwoordelijk voor (het volgen van) de financiële afhandeling en niet de afdeling RVJ zoals bij DON het geval is. De tekstuele beschrijving van dit proces bij DON is beduidend uitgebreider dan bij vergunningverlening.

De beschrijvingen van Noord-Nederland en van Oost Nederland zijn beide gedetailleerd. In de beschrijvingen staan zaken vermeld die thuishoren in een werkinstructie/checklist, maar voor een AO niet noodzakelijk zijn.

##### **Grondverwerving**

DON gaat uit van een grondaankoopplan dat deel uitmaakt van het goedgekeurde projectplan; DNN spreekt van een (financiële) raming. Op papier lijkt dit verschillend, in de praktijk kunnen het best stukken zijn die dezelfde soort informatie bevatten.

---

DNN schakelt de Meetkundige Dienst in om het desbetreffende gebied te identificeren en in kaart te brengen. Deze stap staat bij DON niet specifiek genoemd.

De beschrijving van DNN is ook bij dit proces zeer gedetailleerd. De vraag is wederom of dit ook noodzakelijk is.

#### Aanbevelingen

- DNN gaat op korte termijn onderzoeken op welke wijze een vergelijkbaar systeem van beschrijven van Oost Nederland kan worden toegepast binnen Noord-Nederland. Hierbij wordt tevens onderzocht in hoeverre INTRANET kan worden gebruikt;
- DON gaat de AO actualiseren en gebruikt daarbij de uitkomsten van deze vergelijking. De actualisering zal gebeuren door een Beheersteam AO, waarin de lijn het voortouw en CX de vakinhoudelijke inbreng heeft.

---

## 5 Conclusies, aanbevelingen en acties

---

### 5.1 Waarnemingen van de projectleider

"Waarnemingen van een betrekkelijke buitenstaander", zo zouden de observaties van en interventies van de projectleider in het proces van benchmarking van de drie directies van Rijkswaterstaat te typeren zijn. In een rol, die meer die van katalysator was, dan die van inhoudelijke trekker van een proces. Die verantwoordelijkheid lag en ligt heel bewust bij het management van de drie organisaties.

Wat ik waarnam, was dat de eerste bijeenkomst van de gezamenlijke DT's door enkele deelnemers met een zekere terughoudendheid, mogelijk zelfs met argwaan werd bijgewoond. (Nagenoeg) alle deelnemers kenden elkaar uit landelijke overleggen en hadden in meer of mindere mate een langjarige ervaring in RWS-vergadercultuur. De toon was belangrijk, er moest vertrouwen worden opgebouwd in het proces, in de doelstellingen en in elkaar. Velen binnen de Rijkswaterstaatorganisatie hebben een langjarige ervaring in het oppoetsen van de schone schijn, in het ambtelijk meewerken en het ontwijken van de kern van de zaak en iedereen valt bij tijd en wijle terug op dergelijke vertrouwde gewoonten. Dat is niet nieuw of onbekend, maar voor een benchmark-proces lastig, zelfs onbruikbaar. Het was zaak om met een fluwelen handschoen te opereren en te tonen dat de deelnemers zelf baas waren over het proces. Ook de hoofdingenieur-directeuren hielden zich zichtbaar in om niet in de eerste bijeenkomst al op de klippen te lopen. In die belangrijke uren moest commitment gevonden worden voor de benchmark, voor het proces en voor de te bereiken doelen.

Plotseling ging het (brand)alarm en iedereen moest voor een poosje het gebouw aan het Gildemeestersplein verlaten. Ook onze pas begonnen bijeenkomst werd verstoord en alle DT-leden stonden gezamenlijk op de stoep voor het grote Rijkswaterstaatsgebouw. Het bleek gelukkig loos alarm, maar bij terugkomst in de vergadering bleek het ijs gebroken en was de sfeer anders dan daarvoor. Er kon minder behoedzaam geopereerd worden en er wisselden over en weer enige kwinkslagen. De gezamenlijke lunch bracht iemand op het idee om de volgende keer de krentenbollen uit de drie directies ook te benchmarken en aldus werd afgesproken. Na de lunch hebben we ons uitgeput in het bedenken van typering over onze organisatie(s) in de vorm van verwijzingen naar het menselijk lichaam. Iemand riep uit: "Ik weet niet waar z'n weke knieën zitten, maar wel de ruggengraat". Dat schept een band en is goed voor het onderlinge vertrouwen.

De sectorhoofden, de hoofden van stafafdeling en de HID'en hebben gezamenlijk een selectie gemaakt van de te onderzoeken gebieden en die gebieden vervolgens aan de gehele groep gepresenteerd. Na discussie of de geselecteerde gebieden voldoende representatief waren en onderzocht konden worden is gekomen tot een selectie van te benchmarken gebieden. Deze selectie is grotendeels op afspraak van de betreffende hoofden tot stand gekomen in het overleg van de gezamenlijke DT's, zodat een grote mate van draagvlak verwacht mag worden. Na inventariserend onderzoek gedurende enige weken zou vervolgens in de tweede plenaire bijeenkomst een



nadere selectie kunnen plaatsvinden als er kansrijke gebieden zich aandienen. Besloten is om de bijeenkomst goed te communiceren in de organisatie door middel van publicatieverslagen en stukjes op de respectieve intranetten.

Die tweede bijeenkomst gaf een gedifferentieerd beeld over wat in de tussentijd bereikt was. In enkele sectoren was men voortvarend aan het werk geweest en waren reeds inventarisaties gepleegd. Dat zulks niet op alle fronten had plaatsgevonden was te verwachten. Op basis daarvan is besloten de oorspronkelijke aandachtsgebieden te handhaven. Op deze weg heeft het proces zich verder begeven.

Dat heeft tot gevolg gehad dat de oorspronkelijke breedte van de aandachtsgebieden in stand bleef en een serieuze verdieping op diverse gebieden pas later bereikt werd c.q. zal kunnen worden. Die afspraak is dan ook gemaakt. Alle managers hebben zich verplicht tot het blijvend in gesprek zijn over mogelijkheden tot verbetering van de eigen bedrijfsvoering in relatie tot die van de andere directies. Daarmee is een voortdurend proces van verbetering tot stand gekomen, dat door het management zelf getrokken en onderhouden wordt. Die constatering is wellicht de meest waardevolle van het benchmarkproces van de drie directies.

## **5.2 Naar de toekomst**

De gezamenlijke DT's hebben besloten om deze benchmark-actie niet met het afronden van dit rapport te beëindigen. Besloten is elkaar van tijd tot tijd op te zoeken en door te gaan met vergelijken van de bedrijfsprocessen. Het leren mag niet stoppen bij het afronden van dit rapport dat dientengevolge ook geen eindrapport is. Voor vele van de sectoren zijn vervolgspraken gepland en is de bereidheid getoond om door te gaan in een proces van voortdurend vergelijken en verbeteren.

Voorts is besloten dat elk van de DT's naar aanleiding van het rapport in een aparte vergadering een aantal vervolgacties formuleert voor de eigen directie.

## **5.3 Samenvatting van conclusies en aanbevelingen**

### **Ten aanzien van de dienstleiding**

De aangegeven verschillen in sturing leiden er toe dat bij de directie Oost Nederland de formatie veeleer randvoorwaarde voor de organisatie is dan bij de andere directies. Bij de andere directies is de formatie van bijvoorbeeld de facilitaire dienst kleiner maar de werkelijke bezetting (aanzienlijk) groter. De HID'en van deze directies hebben inmiddels besloten tot directe sturing op aantallen (inputsturing), hetgeen haaks staat op de gewenste en beoogde productsturing.

### **Ten aanzien van beheer en onderhoud**

Het zal duidelijk zijn dat de grootscheepse verbeterslag die op het BPN wordt ingezet op zich tot uitbreiding van personeel leidt en tot verhoging van het gemiddelde opleidingsniveau. Op termijn van enige jaren kan daar tegenover staan dat de verschuiving van de traditionele onderhoudsbenadering naar de meer functionele tot besparingen in de sfeer van PU's leidt. Deze verbetering leidt tot een ongunstiger PU/DUU-verhouding.

### **Ten aanzien van vergunningverlening en -handhaving**

De verbetering van de implementatie van wet- en regelgeving en nieuw beleid is een gezamenlijk gesignaleerd knelpunt en dient opgepakt te worden. Dat begint bij het tijdig (geruime tijd voor de datum van ingang) informeren van de RD's door de Beleidsdirectie A en het HK en het beschikbaar stellen van

middelen als er een intensivering (zoals Ruimte voor de Rivier) of uitbreiding (WBB,) van regelgeving of van beheersgebied (Rivierenwet, BAZ in Limburg) aan de orde is. Vervolgens moet er voor de RD's enige tijd zijn om o.a. via aanvullende opleiding en/of werving de organisatie aan te passen. Soms (diffuse bronnen) is het noodzakelijk een netwerk met de regionale en lokale overheden op te bouwen. Landelijk lopen er weliswaar reeds een aantal projecten die bezig zijn een verbeteringstraject uit te werken ( project vergunningen en project van woorden naar daden uit Emissiekader).

Daarnaast is het ook overduidelijk dat bepaalde gegevens niet helder in kaart te brengen zijn. De oorzaken kunnen zowel in de verschillen in organisatorische opzet van de directies gelegen zijn als in verschillen in de beleidsuitgangspunten van de directies. Aanbeveling is dan ook om eraan te werken dat voor de nabije toekomst deze cijfers en gegevens helder en eenduidig te verzamelen zijn, zodat vergelijkbaarheid beter wordt maar ook efficiëntie en effectiviteit meetbaar worden.

Op basis hiervan en van de sterke indruk dat op sommige fronten nu niet op voldoende niveau kan worden gepresteerd (WBB) is inmiddels door de Directeuren Water van de 3 directies afgesproken dat de praktijk van vergunningsverlening en -handhaving in 2001 nader zal worden onderzocht en vergeleken. Het spreekt vanzelf dat dit onderzoek zal worden afgestemd op de (tussentijdse) resultaten van het onderzoek dat loopt naar de vorming van een V&W-inspectie voor vergunning/handhaving en dat de resultaten daarbij zullen worden ingebracht. Het is echter niet verantwoord op de uitkomsten van het inspectie-onderzoek en de besluitvorming daarover te wachten. De milieu- en bestuurlijke risico's zijn te groot

Als achtergrond hierbij kan nog het volgende dienen:

Gezien de huidige aandacht in de media en in de politiek voor de vergunningverlening- en handhavingstaken van de overheid kan deze vergelijking en de voorstellen ter verbetering die daaruit voortkomen een stimulans zijn om de wijze van werken beter te organiseren. Het is daarbij belangrijk te bedenken dat het hierbij primair gaat om het beheersen van milieu- (en bestuurlijke) risico's en dat het voornoemde onderzoek niet à priori tot besparingen hoeft te leiden.

#### **Ten aanzien van integraal waterbeleid**

Besloten is voor integraal waterbeleid de resultaten van de actie van de FWW af te wachten en daarna gezamenlijk te bezien of verdere afstemming nodig is.

#### **Ten aanzien van beheer en onderhoud droog**

De conclusie om voorlopig niet dieper onderzoek te plegen in de sector beheer en onderhoud droog laat overigens onverlet dat elke directie intern in deze sector in het kader van interne kwaliteitszorg zijn weg moet blijven zoeken in het begrip benchmarking.

#### **Ten aanzien van verkenningen en planstudies**

Het is van belang dat we inhoudelijk het kunstje van verkennen en verrichten van planstudies zelf kunnen. Anders kan er nauwelijks sprake zijn van efficiënt en effectief uitbesteden, kortom van een deskundig opdrachtgeverschap. Daarbij speelt een rol hoe wordt aangekeken tegen de ontwikkelingen op het deelprogramma niveau. In het kader van de bijdrage aan de arbeidsmix is daar per directie naar gekeken. Vragen over wat je zelf wilt kunnen doen en voor welk deel je wilt uitbesteden zijn in dit kader niet beantwoord. Daarbij moet zeer zeker ook het toekomstige takenpakket worden betrokken. Niet bij elke directie moet je het kunstje zelf willen kunnen. De landelijke poolgedachte kan

daarbij een doorslaggevende rol spelen. De thans beschikbare informatie geeft daar nauwelijks inzicht in. Willen we deze informatie desondanks bij de bedrijfsvergelijking betrekken, dan is de bijdrage aan de arbeidsmix en de resultaten van de landelijke werkgroep ontwikkeling IVV-taken (werkgroep Delpeut) een goede basis.

#### **Ten aanzien van bestuurlijk-juridische sector**

De IBO-aanpak op verschilt per directie en vraagt om een nadere discussie om daar op hoofdlijnen uniformiteit in aan te brengen (bijv. integraal afdelingsbudget, inhuurtarief, opbouw uurtarief).

Voorgesteld wordt de mobiliteit te bevorderen door regionaal maatwerk (met provincies, gemeente enz.). De RWS-mobiliteit kan worden gestimuleerd met bijvoorbeeld stages en uitwisseling van medewerkers voor specifieke projecten. De aantallen formatieplaatsen voor de b/j-functie en het opleidingsniveau voor de b/j-medewerkers vragen nadere bestudering. Dit dient mede in relatie met het landelijk onderzoek Strategisch personeelsmanagement voor de b/j-functie binnen RWS vorm en invulling te worden gegeven.

Bovendien wordt de discussie rond het overdragen van taken aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat nauwgezet gevolgd. Overdracht van b/j-taken op het gebied van vergunningverlening en handhaving voor die "natte waterstaatswetgeving" zal een forse impact hebben op de omvang en kwaliteit van de b/j-afdelingen.

Het verdient aanbeveling de rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de b/j-medewerkers expliciet te maken. De b/j-verantwoordelijkheden dienen bovendien daar te worden gelegd waar ze kunnen worden gedragen n.l. zo laag mogelijk in de organisatie. Dit vraagt een bezinning op de positie van b/j-functie centraal en bij de dienstkringen.

In het licht van de dynamiek (externe en interne ontwikkelingen) van de bestuurlijke component in de uitvoerende taken van de directie is participatie van de b/j-functie in genoemde component een noodzakelijke en kwalitatieve voorwaarde. Onderzocht dient te worden hoe hieraan nader vorm en inhoud gegeven kan worden.

Uit de benchmarking is naar voren gekomen dat Grondzaken een duidelijker positie binnen de directie kan worden gegeven. Daarbij zal ook stilgestaan kunnen worden bij de rol van de grondverwerving. Nader zal het instellen van een regionale/landelijke pool van grondverwerfers kunnen worden gezien ten behoeve van de afstemming van werkzaamheden en ter bevordering van de flexibiliteit en prioritering.

#### **Ten aanzien van informatievoorziening en automatisering**

Afgesproken wordt op het punt van de (verschillen in) personele bezetting in de I&A-sector in een volgende fase dieper uit te spitten, waarbij ingezoomd wordt op de volgende vragen:

- Welke taken centraal en welke decentraal?
- Welke kwaliteit van dienstverlening kan daarbij worden geboden?
- Wat doen we zelf, wat besteden we uit en wat doen we niet?
- Hoe zit het met de waardering van de functies?

#### **Ten aanzien van directiesecretariaat**

Alle directies worstelen met de vraag hoe de dienstverlening van de stafafdeling DX/FX voor de primaire taken kan worden georganiseerd. Op basis van organisatie-historie, individuele keuzen van betreffende HID'en en recente veranderingsprocessen is tot de huidige opzet van de organisaties gekomen. Dit beeld is nogal divers.

Bij DLB en DON wordt gewerkt met interne contracten, waarin de te bereiken doelstellingen voor het betreffende jaar en de randvoorwaarden (personeel,

financieel, etc.) zijn opgenomen. Bij DNN wordt hiervoor een eerste aanzet gemaakt.

De arbeidsmix wordt in deze stafdiscipline reeds ruimschoots toegepast; zowel door veel taken die reeds uitbesteed zijn in het verleden en de huidige flexibele schil in de drie diensten (varieert van 12 tot 28%).

In relatie met de arbeidsmix bestaat er een duidelijke trend om routinematige taken uit te besteden. Dit veroorzaakt een verschuiving naar meer op advies en coördinatie gerichte werkzaamheden. Bij een aantal sectoren wordt het dan ook wenselijk en noodzakelijk geacht impuls te geven richting meer HBO/MBO-niveau. Op termijn bestaat de intentie te ontwikkelen naar kleinere hoogwaardige adviesunits waarbij routinematige taken door de markt worden uitgevoerd.

Overall beeld op basis van personele analyse: DNN heeft een relatief grote formatie en dito bezetting; de gemiddelde kosten van deze bezetting zijn echter beduidend lager dan die van DLB door de lagere schaalniveaus. De kosten en de schaalniveaus van DON zitten hier tussenin.

#### **Ten aanzien van voorlichtingsfunctie**

De opzet van de organisatie van de communicatie is bij DON en DNN vergelijkbaar qua omvang van de formatie en feitelijke taakverdeling tussen staf en lijn. Bij DLB wordt praktisch alles centraal gefaciliteerd door een grotere bezetting aan communicatiespecialisten die in meerdere mate op de projecten werken.

Met de totstandkoming van de afdeling communicatie zal bij DLB de ingehuurde capaciteit op projecten worden verminderd ten gunste van de formatie van de afdeling.

Bij alle directies is een duidelijke trend waarneembaar naar het meer afstoten/uitbesteden van routinematige/uitvoerend taken bij communicatie. Hiervoor wordt bij projecten ondersteuning toegevoegd of wordt het van de markt gehaald. De rollen van de communicatie-afdelingen verschuiven meer naar advies en coördinatie.

DLB en DNN werken momenteel aan een nieuw communicatieplan en communicatiestrategie. Hierbij wordt nauw aansluiting gezocht bij de RWS-communicatiestrategie die momenteel in het kader van het Visietraject wordt ontwikkeld.

De totale kosten van de communicatie bij de drie directies konden niet inzichtelijk worden gemaakt; een groot deel van het geld wordt op projecten uitgegeven, waarvan de gegevens moeilijk te achterhalen waren.

#### **Ten aanzien van facilitaire zaken**

De omvang van de formatie en feitelijke bezetting bij DLB is relatief groot ten opzichte van DNN en DON.

Op basis van historie zijn in alle organisaties praktisch dezelfde keuzen gemaakt met betrekking tot de uitbesteding (schoonmaak, catering, receptie) en het zelf blijven doen van taken. Deze "historische" arbeidsmix bedraagt voor de drie FX-onderdelen circa 25%.

Wat met name bij alle drie directies als knellend is ervaren het grote gemis aan voldoende HBO'ers in de sector terwijl de diverse afzonderlijke beleidsterreinen dit nadrukkelijk vereisen. Het huidige takenpakket biedt nog onvoldoende ruimte om innovatief en adviserend te werken.

De aanpak van de vraagpunten verschilt sterk per directie, met name geënt op de uitvoering. Tussen Oost Nederland en Noord-Nederland bestaat hierover al gestructureerd overleg.

---

### **Ten aanzien van personeel en organisatie**

In de gedachtewisseling tussen de drie P&O-afdelingen is nadrukkelijk naar voren gekomen dat commitment en voorbeeldgedrag van het (top)management een basisvoorwaarde vormen voor een goede invulling van SPM. Met name de overeenstemming tussen woord (geformuleerde beleidslijnen) en daad (dagelijks gedrag) is van belang. Het management bij de drie diensten onderkent dit belang, maar worstelt met de consequenties.

Een goede kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van de afdeling P&O is een randvoorwaarde om SPM goed van de grond te krijgen, verder te brengen en te ondersteunen. Bij DNN lijkt deze randvoorwaarde niet voldoende aanwezig.

Een sterke samenhang tussen visietraject-strategisch plan-strategisch bedrijfsplan en SPM is belangrijk.

Het doen van (evaluatie)onderzoek naar de (door)werking van SPM-beleid (zoals de quick-scan bij DON) is een goede zaak. Het kan helpen om de medewerkers meer in beweging te krijgen.

Het blijkt dat veel SPM-beleid (en -acties) niet goed doordringt tot de werkvloer. Hierin speelt een matige communicatie (via de lijn) een grote rol.

De mate van vroegtijdige betrokkenheid (en betrokken willen zijn) van de OR bij SPM-zaken verschilt tussen de drie directies. Bij DON en DNN zou deze betrokkenheid groter kunnen zijn.

DON en DNN hebben geen directiebrede SPM-ondersteuningsgroep. Bij DLB blijkt deze goed te werken. DNN heeft een platform strategie; dit fungeert momenteel wel daadwerkelijk ook als SPM-platform. DON heeft een werkgroep strategie; hier komen ook SPM-zaken aan de orde, echter alleen als uitvloeisel van een gekozen strategie. De werkgroep strategie werkt de SPM-onderwerpen niet verder uit; dat gebeurt binnen P&O.

De directies hebben uitgesproken elkaar in het vervolgtraject voor wat de SPM-ontwikkeling betreft te willen blijven ondersteunen. Aspecten daarbij zijn onder andere de managementstijl, medewerkerstijl, verantwoordelijkheden en bevoegdheden alloceren.

### **Ten aanzien van controlling**

Met betrekking tot de organisatie, personele omvang en niveaus concluderen de diensten:

- Noord-Nederland heeft verhoudingsgewijs veel medewerkers bij CX en de bedrijfsbureaus (65 fte). Voor een deel wordt dit verklaard door I&A-functies bij de bedrijfsbureaus (totaal 6 fte) bij Noord-Nederland. Anderzijds is Noord-Nederland reeds gestart met een onderzoek, dat nadrukkelijk de omvang van CX in relatie tot de totale bedrijfsvoeringstaken beoordeelt;
- de bezetting bij CX en de bedrijfsbureaus is bij Limburg relatief laag (44 fte). Voor een deel komt dit doordat bedrijfsvoeringstaken door lijnafdelingen (andere dan bedrijfsbureaus) worden uitgevoerd;
- zoals verwacht mocht worden is het gemiddeld salaris-/schaalniveau bij Oost Nederland het hoogst. Oost Nederland is door HK immers als zware variant aangemerkt, terwijl Noord-Nederland en Limburg tot de kernvariant behoren.

In verband met de binnen RWS beschikbare beperkte contractzakendeskundigheid moeten de contractzakentaken zoveel mogelijk worden gebundeld binnen een regionale dienst. Daarbij is bundeling belangrijker dan de plaats in de organisatie. De ontwikkelingen op het gebied

---

van de marktbenadering (PPS, innovatieve contracten, e.d.) vragen om een hoogwaardige deskundigheid en onderstrepen daarmee deze aanbeveling. De beleidsmatige en ontwikkeltaken op het gebied van contractzaken zouden ook bij Noord-Nederland bij CX kunnen worden ondergebracht.

Het beoordelen van de juiste toepassing van de PRI-systematiek wordt onderwerp van collegiale toetsing (tussen diensten onderling).

Verleen bij alle directies CX een deskundige rol in het beheerplannenproces, zodanig dat uiteindelijk een afgewogen advies aan de hid/DT kan worden meegegeven voor finale besluitvorming. Bezie hoe de beheersplannen inzichtelijk en behapbaar aan hid/DT kunnen worden gepresenteerd. Noord-Nederland en Limburg zullen Workflow management ook invoeren in het betaalproces.

Nader onderzocht moet worden welke informatie uit de bedrijfsadministratie gebruikt kan worden voor de sturing en de bewaking van de kwaliteit van de organisatie.

Gestreefd wordt de bestaande situatie op het gebied van het contracten-mandaat in Noord-Nederland in te voeren bij Oost Nederland en Limburg door (beperkte) mandaatverlening aan de dienstkringhoofden en projectleiders.

DNN gaat op korte termijn onderzoeken op welke wijze de systematiek van AO-beschrijving van Oost Nederland kan worden toegepast binnen Noord-Nederland. Hierbij wordt tevens onderzocht in hoeverre INTRANET kan worden gebruikt.

DON gaat de AO actualiseren en gebruikt daarbij de uitkomsten van deze vergelijking. De actualisering zal gebeuren door een Beheersteam AO, waarin de lijn het voortouw en CX de vakinhoudelijke inbreng heeft.

---

## 6 Literatuurlijst

---

- RWS de Balans 1999, Directoraat-generaal Rijkswaterstaat, Den Haag
- Rapport Bedrijfsvergelijking Noord-Holland/Zuid-Holland, Directoraat-generaal Rijkswaterstaat, 18 september 1995
- Aanpassing van de benchmarkingmethode volgens R.C. Camp voor Rijkswaterstaat directie Utrecht, doctoraalscriptie Open Universiteit Nederland, ing. A.S. Pas, 's Hertogenbosch, 20 mei 1999