

De implementatie van een agentschap binnen
Rijkswaterstaat Zuid-Holland

RWS op weg naar transparantie en resultaatgerichtheid

Rijkswaterstaat staat eind 2003 aan de vooravond van één van de meest ingrijpende reorganisaties in haar bestaan. Het ondernemingsplan 2004-2008 met als pijlers: huis op orde, publieksgericht netwerkmanagement en HRM wordt het spoorboekje van de vernieuwing binnen Rijkswaterstaat. Het gehele bedrijfsmodel gaat op de schop. Nu in 2007, na één agentschapsjaar kijken de directeur bedrijfsvoering Dirk-Jan de Bruijn en de controller Ton van der Veen van de dienst Zuid-Holland terug op de veranderingen binnen bedrijfsvoering en blikken zij vooruit op het jaar 2007.

WARNER DIJKSTRA EN KARIN BOSMAN-BERGMANS

Rijkswaterstaat is op 1 januari 2006 van start gegaan met de implementatie van het agentschapsmodel (zie kader), met als speerpunten transparant en resultaatgericht werken. Het nieuwe softwaresysteem SAP moet de verschuiving van kas-naar baten/lastenstelsel ondersteunen. De bedrijfsvoeringsactiviteiten worden gecentraliseerd tot één directie bedrijfsvoering. Het nieuwe bedrijfsmodel leidt tot een aantal reorganisaties binnen de uitvoeringsdirecties. Zaken als elkaar aanspreken, transparantie, open communicatie en medewerkers die elkaar makkelijk opzoeken, zijn meer uitzondering dan regel. Dus ook de cultuur moet veranderen. Rijkswaterstaat wil bovendien in 2008 herkend worden als de meest publieksgerichte overheidsorganisatie.

De implementatie van het agentschap

Op de vraag aan Dirk-Jan de Bruijn en Ton van der Veen of de beperkte ervaring met zo'n grootscheepse verandering

binnen RWS een succesvolle implementatie in de weg zou kunnen staan, schudden beiden het hoofd. Het succes van de implementatie van het ondernemingsplan ligt erin verscholen dat het is geschreven en daardoor ook wordt gedragen door het bestuur van RWS. Cruciale functies binnen de nieuwe directie bedrijfsvoering zijn in- en extern geworven en door het bestuur benoemd. Het zittende management moest in het begin wennen aan de nieuwe strakke kaders en de beperkte autonomie, maar door de strakke sturing vanuit het bestuur met meerjarige managementcontracten, de uitgebreide leertrajecten en managementconferenties is het nieuwe 'evangelie' stapsgewijs omarmd.

Centralisatie

De implementatie van het agentschap binnen de dienst Zuid-Holland ging volgens Van der Veen en De Bruijn niet zonder slag of stoot. Nadat alle bedrijfsvoeringsactiviteiten in 2005



Dirk-Jan de Bruijn en Ton van der Veen willen met RWS de meest publieksgerichte overheidsorganisatie worden.

Achtergrond Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat (RWS) is verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer en onderhoud van alle rijkswegen, wateren en watersystemen in Nederland. De organisatie bestaat uit meerdere diensten en wordt aangestuurd door het bestuur. In 2003 waren er 11.000 fte werkzaam voor RWS, het is de bedoeling dat dat er in 2008 ongeveer 8.500 zijn. Het budget van RWS is vijf miljard euro per jaar, de dienst Zuid-Holland is met een budget van ongeveer 600 miljoen euro per jaar de grootste regionale dienst binnen RWS. Aan het hoofd van de dienst staat het directieteam. De directeuren geven leiding aan de netwerkdirecties van wegen & verkeer en water & scheepvaart en de directie bedrijfsvoering. De directie bedrijfsvoering ondersteunt en faciliteert het primaire proces.

waren gecentraliseerd, zijn alle ogen vanuit de lijndirecties op de directie bedrijfsvoering gericht. Directeuren van de uitvoeringsdirecties waren tot 2005 gewend hun eigen contracten te schrijven en op de markt te zetten, hun eigen managementinformatie te genereren, hun eigen hrm-zaken te regelen en eigen facilitaire zaken te behartigen. De lijndirecties vonden dat de directie bedrijfsvoering een te grote broek had aangetrokken door al deze activiteiten in één adem te centraliseren, waardoor ook veel onderlinge contacten in één keer worden verbroken.

Besparing

Deze centralisatie was echter noodzakelijk om een uniforme werkwijze te realiseren, met één heldere planning & controlcyclus. Bovendien is er een efficiencyslag gemaakt, overbodige controleslagen zijn gesneuveld. Landelijk betekende dit binnen bedrijfsvoeringsland een besparing van ruim 1.000 fte.

Volgens De Bruijn hebben de vele veranderingen in een relatief kort tijdsbestek hun tol geëist bij de medewerkers en de kwaliteit van implementatie. Van der Veen knikt instemmend, maar merkt tegelijkertijd op dat de veranderingen dusdanig in elkaar verweven zitten, dat het één niet zonder het ander kan. Zo voorkom je dat veranderingsprocessen en systemen niet goed op elkaar afgestemd zijn, wat bij eerdere veranderingen wel het geval was.

Huis op orde

De implementatie van een agentschap brengt met zich mee, dat het huis op orde moet zijn. Dat betekent: betrouwbare managementinformatie, transparantie, duidelijke sturingslijnen, interne en externe planning & controlcycli, inrichting financieel beheer, een helder kostprijsmodel, risico-analyse, minder regels door uniforme processen op hoofdlijnen, nieuwe werkwijze, baten/lastenstelsel en één centraal systeem (SAP).

De zichtbare traditionele scheiding tussen ingenieur en boekhouder behoort daarmee tot het verleden. Directeuren, afdelings-/districtshoofden en projectleiders zijn integraal verantwoordelijk voor zowel inhoud als budget. Transparantie is inmiddels ingezet door kleine projecten/maatregelen te clusteren, waardoor de sturing eenvoudiger wordt.

Rol controller

Eén van de voorwaarden om in control te komen, is een expliciete scheiding tussen de rapporterende en controlerende functie. De controller binnen de directie Zuid-Holland is niet verantwoordelijk voor het tot stand brengen van de informatievoorziening of het schrijven van (inkoop)contracten. Hij is onderdeel van het managementteam bedrijfsvoering en valt hiërarchisch onder de directeur bedrijfsvoering. Hij geeft onafhankelijk advies aan de hoofd ingenieur directeur (HID) van de dienst Zuid-Holland en heeft een directe lijn met de CFO van RWS. Daardoor kan hij zowel de directeur bedrijfsvoering als HID souffleren.

‘We zijn altijd bereid met de voeten in de modder te staan, maar we mogen ons eigen vlees niet keuren’

Controller Van der Veen is zich er terdege van bewust dat dit tot conflicterende situaties kan leiden: ‘het is maar hoe je er als controller mee omgaat. Het helpt als je goed beargumenteert waarom iets niet goed gaat en daaraan een advies of aanbeveling koppelt. Onze afdeling is altijd bereid om met de voeten in de modder te staan, maar we mogen ons ‘eigen vlees’ niet gaan keuren.’ In anderhalf jaar tijd is het slechts éénmaal voorgekomen, dat Van der Veen zijn directeur bedrijfsvoering heeft moeten souffleren met een adviesnota aan de HID, ‘dit heb ik netjes vooraf afgestemd met de directeur bedrijfsvoering’.

Wat is een agentschap?

Een agentschap is een zelfstandig onderdeel van een ministerie dat een eigen beheer voert. Een agentschap heeft een eigen directie, een eigen begroting en een eigen financiële administratie die los staan van de begrotingsadministratie van het ministerie waartoe het behoort. De minister is de hoogste baas en de ministeriële verantwoordelijkheid geldt onverminderd voor een agentschap. Een agentschap heeft doorgaans een ondersteunende of uitvoerende taak. Dit in tegenstelling tot een Zelfstandig Bestuurs Orgaan (ZBO). Een ZBO valt niet direct onder het gezag van het ministerie.

Knelpunten bij de implementatie

De veranderingen binnen RWS moesten in een kort tijdsbestek worden doorgevoerd. In 2006 lag de focus op de implementatie van de instrumenten die samenhangen met de implementatie van het agentschap. Houding en gedrag zijn daardoor wat onderbelicht gebleven. Volgens De Bruijn heeft de directie bedrijfsvoering achteraf gezien een aantal processen te snel naar zich toe getrokken. De zogenaamde kleine contracten en een aantal facilitaire taken hadden in eerste instantie beter bij de lijndirecties kunnen blijven. Veel medewerkers binnen bedrijfsvoering kwamen na de centralisatie op een nieuwe werkplek en het ketengericht en vanuit de klant denken was niet altijd even goed ontwikkeld. Er zijn toen verschillende bureaus ingehuurd om de communicatie en de implementatie van de verschillende bedrijfsvoeringsprocessen te bevorderen.

Consulentenmodel

Het bedrijfsmodel voorziet in het zogenaamde consulentenmodel: adviseurs die als vertegenwoordiger van de directeur bedrijfsvoering deelnemen aan de verschillende managementteams van de uitvoeringsdirecties en daarbij hun aanspreekpunt en ambassadeur zijn voor alle bedrijfsvoeringsprocessen. Op deze manier worden de bedrijfsvoeringsprocessen en primaire processen samengebracht en wordt het gevoel dat lijndirecties van het bekende kastje naar de muur werden gestuurd onderdrukt. Om de samenwerking tussen bedrijfsvoering en uitvoeringsdirecties te intensiveren worden veel zaken samen opgepakt. Dit leidt onder andere tot de totstandkoming van een managementcontract (begroting), de ontwikkeling van managementinformatie en het ad hoc problemen oplossen door bij elkaar in een ‘hok’ te gaan zitten in plaats van eindeloos te e-mailen. Ook hierin spelen de adviseurs bedrijfsvoering vaak een coördinerende rol.

Daarnaast stelt bedrijfsvoering zich kwetsbaar op door interviews binnen de lijndirecties te houden over de performance van bedrijfsvoering. Problemen worden expliciet gedeeld met directieteam en managementteams en er wordt regelmatig een hulpvraag gesteld. De lijndirecties worden door bedrijfsvoering ook aangesproken op hun verantwoordelijkheden (wel klantgericht, niet klantgezwicht). Een goede bedrijfsvoering is per definitie een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid.

SAP

Van der Veen en De Bruijn geven aan dat de SAP-implementatie een aantal verbeteringen heeft opgeleverd, maar dat er ook het nodige misgegaan is. SAP is centraal uitgerold tot de voordeur, waardoor er minder centrale regie was bij de implementatie binnen de verschillende diensten. Daarnaast is er onvoldoende gebruik gemaakt van de leerpunten van de proeflocaties binnen RWS. De voorbereiding was niet altijd optimaal en daardoor ging snelheid ten koste van de kwaliteit. In het projectteam waren nauwelijks mensen van de lijndirecties betrokken, waardoor er te weinig kennis was geborgd van het primaire proces. Daarnaast was er te weinig ervaring binnen de organisatie voor een dusdanig groot-scheeps implementatietraject zoals SAP.

‘Bij elkaar in één hok zitten in plaats van eindeloos te e-mailen’

Na de implementatie van SAP ontbreekt veelal de kennis van de nieuwe spelregels. Invoering van het baten-/lastenselsel en het blijvende kasstelsel voor grote infrastructurele projecten zorgt voor veel onduidelijkheid en verwarring. Leveranciers moeten soms maanden op hun geld wachten. Daarnaast worden er relatief veel invoerfouten gemaakt door onjuiste coderingen. Door de vele problemen met betrekking tot de input en de betrouwbaarheid daarvan, wordt de managementinformatie naar een tweede plan geschoven. De uitvoeringsdirecties hadden voor de centralisatie van bedrijfsvoering de beschikking over volledige managementinformatie. De reactie laat zich raden!

Verbeteracties

Al deze problemen leiden tot een aantal verbeteracties, gericht op de rechtmatigheid van de uitgaven: het matchen van bestellingen, prestatieverklaringen en facturen krijgt de hoogste prioriteit, de contractadministratie wordt afgestemd met de financiële administratie en verschillen worden uitgezocht en rechtgetrokken, foutieve boekingen worden na accordering van het management gecorrigeerd. Alle verbeteracties worden ondersteund door het gehele management om zodoende SAP weer op orde te krijgen. Daarnaast wordt de scheiding tussen controle en invoer aangescherpt. Naar aanleiding van fouten vanuit de verbeteracties worden aanvullende spelregels opgesteld, deze worden door middel van workshops gepresenteerd aan de medewerkers, die daarnaast worden gecoacht op de werkvloer. Het tweede halfjaar 2006 staat ook in het teken van de ontwikkeling van managementinformatie, om maandelijks de

productie en organisatiekosten te kunnen beheersen. Dit gebeurt door een grafisch en cijfermatig dashboard beschikbaar te stellen aan het management en projectleiders.

Hoe verder?

In 2007 zal de managementinformatie verder vorm moeten krijgen. Inhoud en financiën moeten meer aan elkaar gekoppeld worden door het definiëren van mijlpalen. SAP zal in 2007 volledig zijn uitgerold binnen alle lijndirecties. Er moet sprake zijn van één toegankelijk systeem (geen extracomptabele lijstjes) met betrouwbare stuurinformatie, waardoor facturen tijdig betaald kunnen worden en er gestuurd kan worden op een beperkt aantal parameters. Er zal voornamelijk worden gestuurd op afwijkingen.

Er wordt in 2007 actief ingezet op de werving van medewerkers, waardoor de inhuur van externen kan worden afgebouwd. Kwaliteit en kwantiteit moeten in evenwicht zijn. Er wordt geïnvesteerd in mensen door te sturen op competenties, persoonlijke ontwikkelingsplannen en functioneringsgesprekken. Controller Van der Veen geeft aan dat er meer gemanaged moet worden door management by walking around: aandacht voor medewerkers door regelmatig langs te gaan en een kop koffie te drinken. Ook moet het management strak sturen op houding en gedrag bij de medewerkers: een cultuur van elkaar aanspreken, eigen verantwoordelijkheid nemen, vroegtijdig een hulpvraag stellen en aandacht voor zelfsturing moet gemeengoed worden. Minder vergaderen en een professionele houding horen daar ook bij, zodat de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie toeneemt. Daarbij zal de inkoop verder geprofessionaliseerd worden door een hechtere relatie met minder leveranciers, grotere contracten, planmatig werken, beperkte administratieve handelingen en heldere managementinformatie, zodat het primaire en het ondersteunende proces meer in elkaar worden verweven door ketengericht denken. De samenwerking tussen het primaire proces en bedrijfsvoering zal ook worden gestimuleerd door uitwisselingsprogramma's.

Om een einde te maken aan de ontelbare hoeveelheid verschillende procesbeschrijvingen, moeten de uniforme processen bij alle RWS-diensten vanaf 2007 tussen de oren van de medewerkers zitten. Aannemers krijgen daardoor minder te maken met verschillende formulieren van verschillende diensten voor één project.

Het zogenaamde rollenmodel moet in 2007 verder gestalte krijgen; het belang van technisch goede infrastructuur en doorstroming van verkeer worden samengebracht. Het belang van de gebruiker staat hierbij voorop. De gebruiker wil op een snelle en goede manier van A naar B, wat er toe kan leiden dat onderhoud maar even een jaar wordt uitgesteld.

Op deze manier verwacht de directie bedrijfsvoering binnen Zuid-Holland haar bijdrage te leveren aan het ultieme doel: in 2008 herkend te worden als de meest publieksgerichte overheidsorganisatie.

