



Het verbeteren van de besturing en beheersing van het primaire proces Watermanagement

Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied

Water. Wegen. Werken. Rijkswaterstaat.



Johan Jongejan
Oktober 2010

Foto op de voorpagina:
Niwayo1 (Flickr)

Bachelor-eindopdracht

Het verbeteren van de besturing en beheersing van het primaire proces Watermanagement bij de Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied

Door:

Johan Jongejan
Bachelor Technische Bedrijfskunde
0068950

Organisatie:

Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied
Zuiderwagenplein 2
8224 AD Lelystad
Postbus 600
8200 AP Lelystad
Telefoon (0320) 299 111
Fax (0320) 234 300

Organisatiebegeleiders:

Janine van der Graaf
(Sr. Adviseur – Audit & Toezicht)
Jolle Landman
(Hoofd Control & Toezicht)
Daan Dunsbergen
(Procesverantwoordelijke Watermanagement
en Hoofd Watersystemen)

Universiteitbegeleiders:

Dr. ir. Pieter Terlouw
(Associate Professor – OOHR)
Dr. Hans van den Berg, DipM
(Advisor quality assurance of education – MB)



Managementsamenvatting

In 2003 is besloten om een procesgestuurde organisatievorm toe te passen bij Rijkswaterstaat (RWS). De invoering van het primaire proces watermanagement verloopt echter niet soepel en leidt tot onduidelijkheden. Een drietal ingrijpende veranderingen versterken de onduidelijkheden:

1. agentschapvorming (RWS voornamelijk verantwoordelijk voor uitvoering van waterbeheer);
2. de vorming van een landelijke dienst (waterdienst);
3. nieuwe wetgeving en kaders (beheer- en ontwikkelingsplan en Europese waterwetgeving).

Naast onduidelijkheden veroorzaken deze veranderingen, besturing en beheersingsproblemen in de vorm van gebrekkige interne communicatie, gebrekkige externe communicatie, slechte afstemming en controle van activiteiten. De doelstelling van dit onderzoek is daarom:

Het creëren van meer duidelijkheid en een betere besturing en beheersing van het primaire proces Watermanagement binnen de Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied.

Om dit te bereiken is de volgende hoofdvraag onderzocht:

Welke aanbevelingen kunnen gegeven worden ter verduidelijking en verbetering van de besturing en beheersing van het primaire proces Watermanagement bij Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied?

Een inventarisatie van activiteiten, taken en een profielschets op basis van het INK-managementmodel, gaven meer inzicht in de mate waarin keten georiënteerd gewerkt wordt bij het Watermanagement proces. Deze informatie met meer diepgaande analyses –aan de hand van het procesmodel voor organisaties (het definiëren van de primaire processen), coördinatie-theorieën (onderlinge afhankelijkheid tussen diensten en processen), en theorieën over besturing en beheersing (voorwaarden en criteria om aan goede besturing en beheersing te voldoen)– leiden tot een aantal resultaten. Op basis van deze resultaten zijn aanbevelingen geformuleerd. De uitvoering van de aanbevelingen zal naar verwachting leiden tot meer duidelijkheid, en een betere besturing en beheersing van het primaire proces Watermanagement bij RWS IJsselmeergebied. De aanbevelingen, inclusief de belangrijkste argumentaties op basis van de analyses, zijn hieronder te vinden.

Aanbeveling 1: Formuleren van een visie voor het primaire proces Watermanagement

Een duidelijke formulering van de doelstellingen en een strategische visie, zal naar verwachting meer duidelijkheid geven aan de regionale diensten. Een duidelijke beschrijving zou het makkelijker maken om beleids- en uitvoeringsdocumenten in te delen op basis van de primaire processen.

Aanbeveling 2: Regelmatige afstemming van de doelstellingen

Het Watermanagement proces moet in relatie tot de andere drie primaire processen (Beheer, onderhoud en ontwikkeling, Aanleg, en Beleidsondersteuning en –advisering) en de landelijke waterdienst gezien worden bij de uitvoering van integraal waterbeheer. Hierdoor is regelmatige afstemming van de doelstellingen tussen de verschillende primaire processen en de verschillende

diensten nodig, waarbij de richtlijn voor de Watermanagement taken zijn dat het te maken heeft met (aflopend in prioriteit): (1) het reguleren van de **hoeveelheid** water, (2) het reguleren van de **kwaliteit**, en (3) het reguleren van de **overige gebruiksfuncties** (uitgezonderd scheepvaart).

Aanbeveling 3: Coördinatie van het proces over de afdelingen en diensten

De verschillende personen, afdelingen en diensten zijn veel meer van elkaar afhankelijk door de invoering van procesgericht werken en de landelijke waterdienst. Hierdoor is communicatie en coördinatie op basis van vooral *expliciete coördinatiemechanismen* (o.a. plannen en programma's) onvoldoende geworden. Het is dan ook verstandig om coördinatiemaatregelen als feedback, interdepartementale besprekingen en wederzijdse afstemming tussen procescoördinatoren toe te voegen aan de al bestaande coördinatiemechanismen.

Aanbeveling 4: Verantwoording, proces denken en groepsbelang bevorderen

Er zijn drie hoofdproblemen waaraan besturing- en beheersingproblemen gerelateerd kunnen worden. 'Motivatie' is geen hoofdprobleem maar de invoering van processen en de Waterdienst zorgen voor een 'gebrek aan richting' en 'persoonlijke beperkingen' bij de dienst. Mogelijke stuurmaatregelen bij RWS IJsselmeergebied ter bestrijding en voorkoming van deze hoofdproblemen zijn:

- prestatie en actieverantwoording geleverde prestaties,
- vooraf keuren van plannen,
- trainingen (workshops) over de verschillende afdelingen en processen,
- selectie en plaatsing van werknemers met affiniteit voor proces(systeem)denken en
- groepsbeloningen om samenwerking te stimuleren.

Aanbeveling 5: Het creëren van een model van het totale bestuurd systeem

Eén van de criteria voor goede besturing is het hanteren van een geïntegreerd model van het totale bestuurd systeem te hebben. Een mogelijk model is getest in december 2009 en januari 2010 en uitgewerkt in dit verslag. Het te creëren model dient te voldoen aan de volgende punten:

- houdt rekening met de dynamische aard van het Watermanagement proces,
- geeft de toestand weer van de activiteiten,
- past in het financieel raamwerk van RWS,
- bevordert verantwoording en groepsbelang,
- stimuleert om het proces te blijven verbeteren, en
- maakt de coördinatie van de activiteiten overzichtelijk.

Aanbeveling 6: Proactief aangaan van nieuwe veranderingen

Om goede besturing en beheersing in stand te houden is het nodig dat veranderingen niet zomaar worden neergelegd bij de regionale diensten. Het is daarom belangrijk dat de regionale dienst zich proactief instelt bij veranderingstrajecten en waarmogelijk een bijdrage levert aan deze trajecten.

Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van mijn bacheloropdracht. Deze opdracht vormt de afronding van de bacheloropleiding Technische Bedrijfskunde aan de Universiteit Twente. Het doel van het onderzoek is om een probleem van een opdrachtgever en de voorgestelde oplossingen te onderzoeken met behulp van de theoretische kennis die tijdens de opleiding is opgedaan. De uitvoering van deze opdracht heeft plaatsgevonden van oktober 2009 tot en met januari 2010 bij de Dienst IJsselmeergebied van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat.

Deze bewuste keuze voor Rijkswaterstaat is vanwege de belangrijke rol, die de organisatie voor elke inwoner in Nederland heeft. Daarom bedank ik Janine Van Der Graaf-Saraber en Liza Vogel voor het vertrouwen en de kans om een opdracht bij Rijkswaterstaat uit te voeren. Jolle Landman en Daan Dunsbergen wil ik bedanken voor de ondersteuning, begeleiding en openhartigheid tijdens het onderzoek. Ook zal ik nooit de open en vrolijke sfeer bij de afdeling Control & Toezicht vergeten. Met name de gesprekken en winterwandelingen met Johan Gietman en Stephan Oostijen hebben nieuwe en duidelijke inzichten gegeven in de organisatie, en mijn filosofische kennis enorm verbreed. Verder wil ik iedereen bedanken, die deelgenomen heeft aan interviews, workshops of een andere bijdrage aan dit onderzoek geleverd heeft.

Een grote dank gaat ook uit naar mijn begeleiders van de universiteit, Pieter Terlouw en Hans Van Den Berg, voor hun steun tijdens de uitvoering van het onderzoek. Deze twee begeleiders complementeerden elkaar perfect in theoretische kennis en praktische aanwijzingen, wat ik als zeer prettig ervaren hebt. Verder wil ik mijn medestudenten Michel Bieze en Renate Westrik bedanken voor de productieve, doch gezellig lange zomerdagen in de universiteitsbibliotheek. Mijn dank gaat ook uit naar mijn ouders voor het me weer in huis nemen tijdens de uitvoering van het onderzoek en voor de redactionele steun.

Ik heb een leerzame en fijne tijd gehad bij de Dienst IJsselmeergebied van Rijkswaterstaat. Dankzij deze opdracht ben ik zowel in persoonlijk als in professioneel opzicht gegroeid. Ik hoop daarom des te meer dat de resultaten van dit onderzoek aan een betere en vlottere organisatie zullen bijdragen.

Enschede, oktober 2010

Johan Jongejan

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Voorwoord	7
Introductie	11
 Hoofdstuk 1: Rijkswaterstaat	 13
1.1. Regionale diensten	14
1.2. Landelijke diensten	14
1.3. Projectdirecties	14
1.4. Het IJsselmeergebied	14
 Hoofdstuk 2: Probleemidentificatie	 15
2.1. Initiële vraagstelling	15
2.2. Onduidelijkheden over Watermanagement	15
2.2.1. Agentschapvorming	16
2.2.2. Procesgericht werken	16
2.2.3. Vorming landelijke diensten	16
2.2.4. Nieuwe kaders	17
2.3. Problematische aansturing van het primaire proces	17
2.3.1. Controle en afstemming	17
2.3.2. Interne sturing	17
2.3.3. Externe sturing	18
2.4. Vraagstelling	18
 Hoofdstuk 3: Probleemaanpak	 19
3.1. Deelvragen	19
3.2. Onderzoeksaanpak	20
3.3. Afbakening	21
3.4. Onderzoeksraamwerk	22
 Hoofdstuk 4: Theoretisch kader	 23
4.1. Proces(systeem)denken	23
4.2. Aansturing van processen	25
4.2.1. Het beheersingdilemma en besturinguitdagingen	25
4.2.2. Goede en effectieve besturing	26
4.2.3. Coördinatie van processen	28
4.2.4. Procesbesturing, -beheersing, -coördinatie en de menselijke factor	29
4.3. Overheidinstanties en proces(systeem)denken	30
4.3.1. Uitdagingen voor de publieke sector	30
4.3.2. Besturingdimensies van organisatiecultuur	30
4.4. Analysemodel casestudie	31
4.5. Theoretisch raamwerk	32

Hoofdstuk 5: Primaire proces analyse	35
5.1. Waterbeheer in Nederland	35
5.1.1. Europa en Het Rijk	35
5.1.2. Provincie en waterschappen	35
5.1.3. Gemeente en overige partijen	35
5.2. Waterbeheer in het IJsselmeergebied	36
5.2.1. Primaire processen integraal waterbeheer	36
5.2.2. Regionaal en landelijk Watermanagement	36
5.2.3. Watermanagement in het IJsselmeergebied	37
5.2.4. Procesmodel waterbeheer RWS IJsselmeergebied	38
5.3. Conclusie primaire processen analyse	39
 Hoofdstuk 6: Analyse van de besturing en beheersing	 41
6.1. Case studie: Monitoren en informatie uitwisselen Watermanagement	41
6.1.1. Globale omschrijving casus	41
6.1.2. Leiderschap, Beleid en strategie	42
6.1.3. Managen van werknemers en middelen	42
6.1.4. Managen van processen	43
6.1.5. Meten, verbeteren en vernieuwen	44
6.1.6. Profielschets op basis van het INK-managementmodel	45
6.2. Besturing- en beheersinguitdagingen	46
6.2.1. De Leeuw's voorwaarden voor effectieve besturing	46
6.2.2. Anthony en Young criteria voor goede beheersing	47
6.2.3. Merchant en Van der Steede beheersingproblemen	47
6.2.4. Coördinatie van het Watermanagement proces	48
6.3. Conclusie besturing- en beheersing analyse	49
 Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen	 51
7.1. Onderzoeksconclusies	51
7.2. Aanbevelingen	54
7.2.1. Formulering strategische visie voor het primaire proces Watermanagement	54
7.2.2. Regelmatige afstemming van de doelstellingen	54
7.2.3. Coördinatie van het proces over de afdelingen en diensten	55
7.2.4. Verantwoording, proces denken en groepsbelang bevorderen	56
7.2.5. Het creëren van een model van het totale bestuurde systeem	57
7.2.6. Proactief aangaan van nieuwe veranderingen	59
7.3. Algemene conclusie	59
 Referenties	 61
Figuren en tabellen	63
 Bijlage I: Organigram Ministerie van Verkeer en Waterstaat	 65
Bijlage II: Organigram regionale dienst RWS IJsselmeergebied	66
Bijlage III: Organigram landelijke dienst RWS Waterdienst	67
Bijlage IV: Vragenlijst interviews	68

Introductie

Sinds de Tweede Wereld Oorlog is procesgericht werken bij private ondernemingen een steeds vaker gebruikte manier om effectiever en efficiënter de organisatie in te richten. Deze manier van werken vindt zijn oorsprong buiten de bedrijfswetenschap. In de biologie en cybernetica was het al heel normaal om elementen te relateren tot een geheel systeem (Kramer en Smit, 1987). Het bestuderen van organisaties aan de hand van processen kwam tot bloei met het werk van William Edward Deming (1982). Deze onderzoeker maakte zich sterk voor systematische kwaliteitsverbetering in ondernemingen waardoor bewegingen als ‘Total Quality Management (TQM)’ en ‘Lean Management’ ontstonden. Deze methoden worden gezien als belangrijke elementen voor de snelle wederopbouw van Japanse bedrijven na de Tweede Wereldoorlog (Neave, 1990). Deze manier van werken is later overgenomen door grote Amerikaanse ondernemingen als General Motors, Motorola, en Xerox (Gabor, 1990). Michael Hammer en Mikel Harry introduceerde later ook veel gebruikte methodieken als ‘Business Process Reengineering (BPR)’ en ‘Six Sigma’ om organisatieprocessen radicaal te veranderen en te verbeteren op basis van het werk van Deming (Thawani, 2004).

De successen van procesgericht werken hebben er toe geleid dat ook steeds meer publieke organisaties deze methoden omarmd hebben. De overname door publieke organisaties is echter wel anders verlopen door verschillende doelstellingen en een andere cultuur (Swiss, 1992).

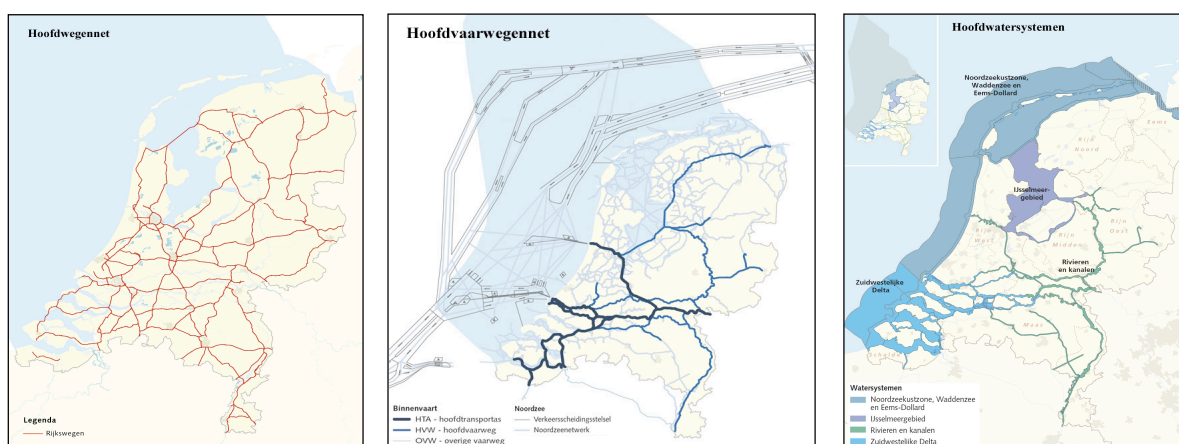
Ook de overheidsinstantie Rijkswaterstaat (RWS) heeft deze nieuwe manier van organiseren en werken aangepakt. Dit heeft echter nog niet geleid tot de gewenste resultaten bij het primaire proces Watermanagement.

Dit onderzoek –dat ook de afsluiting van de bacheloropleiding Technische Bedrijfskunde aan de Universiteit Twente is–, geeft meer inzichten in de ontstane onduidelijkheden na de invoering van dit primaire proces bij de Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied. Ook wordt er gezocht naar mogelijkheden om dit proces te verbeteren.

Hiervoor wordt in het eerste hoofdstuk een korte beschrijving van de organisatie behandeld. In de volgende hoofdstukken wordt via een uitgebreide probleemidentificatie en een probleemaanpak dieper ingegaan op de vraagstukken die binnen de Regionale Dienst (RD) IJsselmeergebied zijn ontstaan door de ingevoerde veranderingen.

Hoofdstuk 1: Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat (RWS) is in 1798 opgericht als centrale organisatie om de rivierenproblematiek aan te pakken. De grote rivieren zorgden voor talrijke overstromingen en brachten maatschappelijke schade teweeg. Nu, meer dan 200 jaar later zijn de verantwoordelijkheden toegenomen. Rijkswaterstaat beheert het landelijk watersysteem (65.250 vierkante kilometer), het nationale rijkswaterwegennetwerk (1686 kilometer) en het nationale rijkswegennetwerk (3260 kilometer). Deze netwerken zijn zichtbaar in figuur 1.1.



Figuur 1.1: Hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersystemen

Rijkswaterstaat is onderdeel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit ministerie is verantwoordelijk voor mobiliteit, water en luchtvaart en maritieme zaken. Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie voor zaken over mobiliteit en water. De geformuleerde missie van RWS in de Agenda 2012 luidt dan ook:

‘Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie die in opdracht van de minister en staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de nationale infrastructurele netwerken beheert en ontwikkelt.

Rijkswaterstaat werkt voor u aan:

- *Droge voeten*
- *Voldoende en schoon water*
- *Vlot en veilig verkeer over weg en water*
- *Betrouwbare en bruikbare informatie*

Om deze doelstellingen te bereiken is de organisatie opgebouwd uit 5 landelijke diensten en 10 regionale diensten en een aantal projectdirecties (Bijlage I) waar 9000 mensen werken. Deze onderdelen worden geleid door het Directoraat-generaal (DG) Rijkswaterstaat die op zijn beurt geleid wordt door de Secretaris-generaal die verantwoordelijk is voor de lange termijn doelstellingen van het gehele ministerie.

1.1. Regionale diensten

De tien regionale diensten zijn verantwoordelijk voor bestuurlijke en operationele activiteiten in een bepaalde regio. Elke regionale dienst zorgt voor de uitvoering van de kernactiviteiten zoals genoemd in de missie. Dit is zorgen voor het onderhoud, het beheer en de aanleg van (vaar)wegen in zijn gebied.

1.2. Landelijke diensten

Naast de 10 regionale diensten zijn er vijf landelijk diensten. Deze ondersteunen de regionale diensten (en andere onderdelen van het ministerie) met technische en wetenschappelijke kennis. De landelijke diensten voeren taken uit die schaalvoordeel kunnen hebben of makkelijker centraal gecoördineerd kunnen worden. Hiernaast zijn deze onderdelen vaak de schakel tussen het beleid en de uitvoering.

1.3. Projectdirecties

Er zijn op het moment drie projectdirecties: HSL-Zuid, Maaswerken en Ruimte voor de rivier. Dit zijn zeer grote lopende projecten binnen Rijkswaterstaat. Deze projecten worden vaak in samenwerking met meerdere departementen uitgevoerd en hebben door hun geruime tijd een eigen organisatie.

1.4. Het IJsselmeergebied

Dit onderzoek vindt plaats bij de regionale dienst IJsselmeergebied. Dit gebied is relatief nieuw en bestaat sinds de creatie van het IJsselmeer. Het IJsselmeer is ontstaan in 1932 door de afdamming van de Zuiderzee door de bouw van de Afsluitdijk. Met het verder inpolderen van Flevoland en de aanleg van de Houtribdijk tussen Enkhuizen en Lelystad is het huidige gebied ontstaan.

De beheergrenzen van de Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied zijn dan ook het IJsselmeer, Randmeren Noord, het Markeermeer, Randmeren Zuid en de Veluwe randmeren (figuur 1.2).



Figuur 1.2: Het IJsselmeergebied (links:Zuiderzee;rechts:huidige situatie)

Hoofdstuk 2: Probleemidentificatie

Dit hoofdstuk omvat de initiële vraagstelling (paragraaf 2.1.), de probleemomschrijvingen (paragraaf 2.2 en paragraaf 2.3.) en de vraagstelling (paragraaf 2.4.).

2.1. Initiële vraagstelling

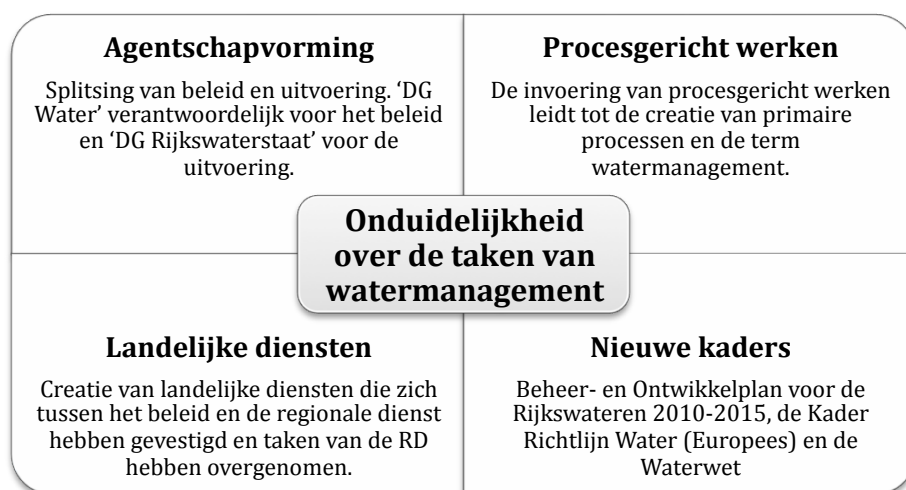
Conform planning zou de afdeling BCT (Bedrijfsvoering Control & Toezicht) in de periode oktober 2009-januari 2010 een procesaudit uitvoeren met betrekking tot het proces Watermanagement bij Rijkswaterstaat IJsselmeergebied. De initiële opdracht was:

‘Het beschrijven, analyseren en verbeteren van het Watermanagement proces bij de Regionale Dienst IJsselmeergebied.’

Ter voorbereiding hierop hebben gesprekken plaatsgevonden met de procesverantwoordelijke Watermanagement en de directeur Water en Scheepvaart voor RWS IJsselmeergebied. De gesprekken maakte duidelijk dat een herziening van de vraagstelling nodig was. Dit was nodig omdat er veel onduidelijkheid is over Watermanagement. Deze onduidelijkheid zorgt voor een aantal problemen.

2.2. Onduidelijkheden over Watermanagement

De hoofdoorzaken voor de onduidelijkheden over Watermanagement worden in dit gedeelte beschreven. Dit is een reeks veranderingen die ingezet is om een kleinere organisatie te creëren en een trend die doorgezet lijkt te worden door aankomende bezuinigingen en politieke heroverwegingen. In figuur 2.1 is een visuele presentatie van de belangrijkste veranderingen die hebben bijgedragen tot de onduidelijkheid bij het primaire proces Watermanagement bij de RWS Dienst IJsselmeergebied.



Figuur 2.1: Onduidelijkheid over Watermanagement

2.2.1. Agentschapvorming

In 2003 is besloten de rollen van de departementen binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat te veranderen (Bedrijfsmodel, 2003). Doel van de verandering was om beleid, uitvoering en controle, te scheiden. Tot die tijd was Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor alle drie de onderdelen voor de Rijks(water)wegen en het hoofdwatersysteem.

De vorming van het agentschap had tot gevolg dat DG Rijkswaterstaat alleen nog verantwoordelijk was voor de uitvoering. Beleidsvorming voor verkeer is ondergebracht bij DG Mobiliteit en voor water bij DG Water. DG Inspectie Verkeer en Waterschap is verantwoordelijk voor de controle.

Voor de RD IJsselmeergebied heeft het besluit tot agentschapvorming een behoorlijke impact. De dienst was namelijk op regionaal niveau verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering van het beleid.

2.2.2. Procesgericht werken

Samen met de vorming van het agentschap kwam de invoering van het procesgericht werken. Een aantal primaire processen zijn geïdentificeerd en geüniformeerd (UPP) door een speciaal project team. Dit projectteam heeft bedacht hoe de processen het best zouden kunnen lopen. Het is dus niet zo dat regionale diensten van Rijkswaterstaat exact volgens deze procesbeschrijvingen werken. Wel wordt er aangegeven, dat UPP niet vrijblijvend is. De hele organisatie zal dus moeten werken volgens de beschreven processen. Deze uniformering moet bijdragen aan het maken van een resultaatgerichte, klantgerichte organisatie.

2.2.3. Vorming landelijke diensten

Twee jaar geleden is begonnen met de vorming van 5 landelijke diensten. Dit betekende het einde van de 6 specialistische diensten (SD). De zes SD's waren de Bouwdienst, de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, de Dienst Weg- en Waterbouwkunde, het Rijksinstituut voor Kust en Zee, Het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling en de Meetkundige Dienst. Binnen de SD's zijn de inhoudelijke kennis en deskundigheid bijeengebracht die voor het werk van VenW en RWS nodig zijn. Er is besloten afstand te doen van de (relatief) wetenschappelijke onderdelen van de diensten. Dit zijn nu (semi)private onderzoek instituten geworden te vergelijken met een TNO.

De 5 gecreëerde landelijke diensten horen de schakel tussen het beleid en uitvoering te zijn. Daarnaast hebben deze diensten de verantwoordelijkheid taken van de regionale diensten over te nemen die landelijk te organiseren zijn. De huidige landelijke diensten zijn de: Dienst Infrastructuur, Dienst Verkeer&Scheepvaart, Corporate Dienst, Data-ICT-Dienst, Waterdienst (Bijlage I). Voor het hoofdwatersysteem is de Waterdienst de belangrijkste landelijke dienst (Bijlage II).

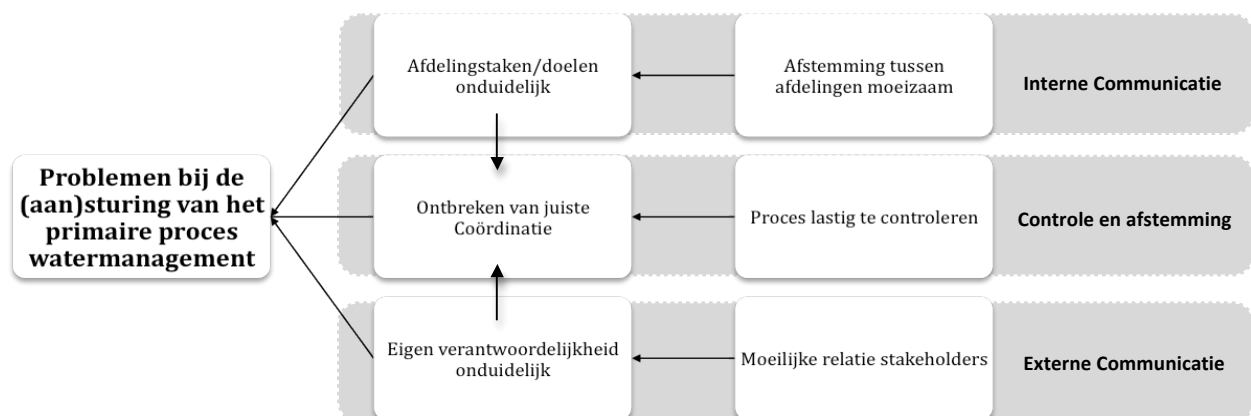
2.2.4. Nieuwe kaders

Vanaf 01-01-2010 gaat een nieuw uitvoeringsplan gelden voor het ‘natte’ gedeelte van Rijkswaterstaat. Dit plan staat beschreven in het ‘Beheer- Ontwikkelingsplan Rijkswateren 2010-2015 (BPRW 2010-2015)’.

Wel is het nodig om Watermanagement uit dit documenten te filteren en te kijken wat van toepassing is op de regio IJsselmeergebied. Naast deze invoering is er ook de invoering van de nieuwe waterwet voor de vergunningverlening en horen Europese richtlijnen (KRW: Kader Richtlijn Water) ook bij de nieuwe kaders.

2.3. Problematische aansturing van het primaire proces

De kerntaken van het Watermanagement zijn niet voor iedereen duidelijk. Er heersen binnen de afdelingen verschillende beelden over de taken en verantwoordelijkheden van de Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied. Deze onduidelijkheid heeft meerdere gevolgen, zowel op interne activiteiten als op externe zaken. Een visuele representatie van hoe de problemen aan elkaar gelieerd zijn is te vinden in figuur 2.2.



Figuur 2.2: Problemen bij de aansturing

2.3.1. Controle en afstemming

De te behalen doelen voor de organisatie van het Watermanagement zijn moeilijk te formuleren. Doordat de doelen niet helder geformuleerd zijn, is de *controle* hierop ook lastig.

2.3.2. Interne sturing

Een ander gevolg van de onduidelijkheid rondom de kerntaken is dat het invloed heeft op de *interne communicatie*. Afdelingen weten niet exact wat ze horen te doen en dat maakt samenwerking moeilijk.

2.3.3. Externe sturing

Het laatste gevolg van de onduidelijkheid rondom de kerntaken heeft te maken met *externe communicatie*. Stakeholders (6 provincies, 8 waterschappen, 40 gemeentes, waterbond, etc.) weten niet wat ze moeten verwachten van het Watermanagement van Rijkswaterstaat.

2.4. Vraagstelling

Paragraaf 2.2. geeft de oorzaken aan van de onduidelijkheid over Watermanagement bij de Regionale Dienst IJsselmeergebied. Paragraaf 2.3. gaat over de gevolgen die door deze onduidelijkheid ontstaan en de problemen rond de aansturing van het Watermanagement proces. Dit is visueel terug te vinden in figuur 2.3. Aan de hand van deze twee onderdelen volgt de volgende doelstelling van dit onderzoek:

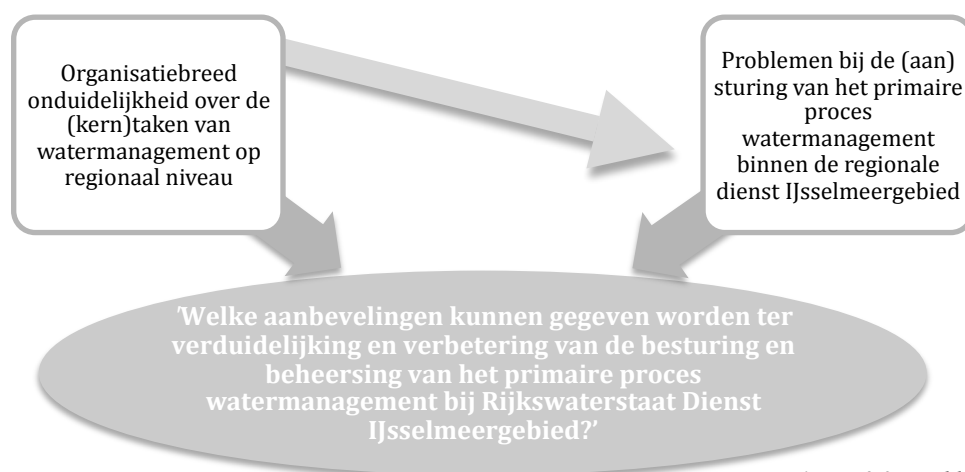
Het creëren van meer duidelijkheid en een betere besturing en beheersing van het primaire proces Watermanagement binnen de Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied.

Om dit te bereiken wordt de volgende hoofdvraag onderzocht:

Welke aanbevelingen kunnen gegeven worden ter verduidelijking en verbetering van de besturing en beheersing van het primaire proces Watermanagement bij Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied?

De vraagstelling is in twee stukken verdeeld. Het eerste gedeelte is gebaseerd op de ontstane onduidelijkheid die ontstaan is rond het primaire proces Watermanagement. Dit probleem is behandeld in paragraaf 2.2. In dit onderzoek wordt geprobeerd meer duidelijkheid aan dit begrip te geven. Met meer duidelijkheid creëren wordt bedoeld het gemakkelijk te begrijpen en duidelijk onderscheid te maken van wat Watermanagement bij de Regionale Dienst IJsselmeergebied is.

Het tweede gedeelte van de vraagstelling gaat over de besturing- en beheersingsproblemen, die het management bij de Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied ervaart bij het primaire proces Watermanagement. Dit onderzoek probeert adviezen te geven voor deze problemen. Een betere besturing van het proces is bereikt, als er gemakkelijker leiding aan gegeven kan worden, en als de coördinatie van de activiteiten overzichtelijker is dan voorheen.



Figuur 2.3: Probleemkluwe

Hoofdstuk 3: Probleemaanpak

Aan de hand van de probleemidentificatie is een onderzoeksvraag geformuleerd. Dit hoofdstuk behandelt de aanpak om tot een antwoord te komen op deze hoofdvraag. In paragraaf 3.1. wordt daarom de onderzoeksvraag in deelvragen verdeeld. Paragraaf 3.2. behandelt de aanpak per deelvraag en paragraaf 3.3. bespreekt de afbakening van het verslag. In paragraaf 3.4. worden de verbanden tussen de verschillende deelvragen en hoofdstukken in kaart gebracht.

3.1. Deelvragen

Om de geformuleerde vraagstelling in paragraaf 2.4 te beantwoorden, zal zij in deelvragen behandeld worden. Elk antwoord op een deelvraag zal leiden tot de beantwoording van de vraagstelling. De volgende vragen zijn benoemd en gecategoriseerd in vijf delen:

1) Wat is een bruikbare definitie voor primaire processen binnen Watermanagement?

- Welke definities en beschrijvingen over (primaire) processen worden onderscheiden in de literatuur?
- Welke rol spelen primaire processen binnen een procesgestuurde organisatie?

2) Hoe kan de besturing en beheersing van primaire processen binnen Watermanagement geanalyseerd worden?

- Welke factoren voor het besturen en beheersen van primaire processen worden onderscheiden in de theorie?
- Welke criteria en voorwaarden voor het besturen en beheersen van primaire proces worden onderscheiden in de theorie?
- Welke bijzondere aspecten voor het besturen en beheersen van primaire processen in non-profit organisaties worden onderscheiden in de literatuur?
- Hoe vertalen deze factoren, criteria en aspecten zich naar een raamwerk voor Watermanagement dat toegepast kan worden binnen Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied?

3) Hoe kan het primaire proces Watermanagement bij Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied worden omschreven?

- Uit welke activiteiten bestaat het primaire proces Watermanagement?
- Hoe verhoudt het primaire proces Watermanagement zich tot de andere primaire processen?
- Wat is volgens werknemers Watermanagement en wat is er gedocumenteerd over het proces?

4) Wat is de huidige situatie betreffende de aansturing van het primaire proces Watermanagement bij RD IJsselmeergebied?

- Op welke manier wordt het Watermanagement proces aangestuurd?
- Wat zijn de sterke en zwakke punten van de huidige besturing en beheersing?
- Hoe is de fit tussen de organisatiestructuur, de processen en de sturing?

5) Wat zijn de oplossingen voor RWS IJsselmeergebied aangaande de sturing van het primaire proces Watermanagement?

- Welke alternatieven zijn aanwezig voor de huidige veranderingen?
- Welke van de alternatieven zijn het meest geschikt?

3.2. Onderzoeksaanpak

Bij dit onderzoek wordt de ‘Algemene Bedrijfskundige Aanpak(ABP)’ van Heerkens als richtlijn gebruikt voor de opbouw van het onderzoek. Dit is een systematische benadering om bedrijfskundige problemen aan te pakken, en is ontwikkeld op de Universiteit Twente.

De aanpak van het onderzoek bestaat uit de volgende stappen (1) een probleemidentificatie, (2) de formulering van een probleemaanpak, (3) de probleemanalyse, (4) de formulering van alternatieven, (5) keuze voor een alternatief, (6) de implementatie, en (7) de evaluatie van de gerealiseerde situatie.

In eerste instantie is het belangrijk om meer inzicht te krijgen in processen en procesgestuurde organisaties (*deelvraag 1*). De relevante theoretische concepten hierover zijn behandeld aan de hand van een literatuuronderzoek. Ook is het van belang om relevante theoretische concepten te verzamelen over de besturing, beheersing van organisaties en processen (*deelvraag 2*). De kennis hiervoor is net als voor de eerste deelvraag opgedaan aan de hand van een literatuuronderzoek.

Om de onduidelijkheid over Watermanagement activiteiten weg nemen (*deelvraag 3*), is een inventarisatie uitgevoerd over wat er bekend is over dit proces. Deze inventarisatie is gebeurd door zowel een Top-Down als een Bottom-Up aanpak. Top-Down is werkend vanuit de beleving van het management en wat er gedocumenteerd is. De Bottom-Up aanpak is hiervan het tegenovergestelde; hier wordt gekeken naar wat werknemers aan Watermanagement activiteiten doen. Zowel de Top-Down als de Bottom-Up aanpak is door participerend observeren, het doornemen van documenten en het houden van gespreken/interviews (semigestructureerd) uitgevoerd. In bijlage IV is een lijst met de gestelde vragen te vinden.

Het is belangrijk dat de inventarisatie –van de verschillende beelden over Watermanagement– uiteindelijk leidt tot overeenstemming tussen de betrokkenen, en vervolgens de juiste activiteiten ook

werkelijk gebeuren. Dit wordt gerealiseerd door het houden van workshops. Een workshop is een bijeenkomst, die als doel heeft het inzicht over een onderwerp te vergroten door de deelnemers in discussie te brengen onder leiding van een workshopbegeleider die het gesprek stuurt (Hogenboom en Krugten-Elgersma, 1999).

De huidige situatie van de organisatie betreffende de primaire processen en de aansturing ervan (*deelvraag 4*) is als praktijkonderzoek aangepakt. Dit is gedaan met participierend observeren, het doornemen van documenten en het houden van gespreken/interviews (semigestructureerd). Kennis opgedaan over de beheersing en besturing van organisaties bij *deelvraag 2* wordt hierbij gebruikt. Om op een gestructureerde manier de huidige besturing en beheersing van het primaire proces Watermanagement te beschrijven, is gebruik gemaakt van een ‘case studie’ en het INK-managementmodel. Een ‘case studie’ is een methode om een verschijnsel of probleem aan de hand van een of enkele cases te beschrijven. Een ‘kritieke casus’ in de organisatie is hiervoor opgezocht. Dit is een casus die met betrekking tot het algemene probleem van strategisch belang is en hiervan uit ook generaliseert kan worden (Yin, 2009). Om de verschijnselen te bestuderen en te analyseren wordt gebruik gemaakt van het INK-managementmodel. Voor dit model is gekozen omdat het verschillende gebieden behandelt, die belangrijk zijn voor de beheersing van een organisatie en omdat het model goed aansluit bij het procesgericht (willen) werken van Rijkswaterstaat. De theoretische achtergrond het model wordt in paragraaf 4.4. van het theoretisch kader besproken.

Deelvraag 5 combineert de gevonden resultaten van *deelvraag 1, 2, 3 en 4* om tot verbeteringen voor de organisatie te komen. De onduidelijkheid over wat Watermanagement is in de RD IJsselmeergebied moet besproken worden met de werknemers en de leiding om tot aanvaardbare oplossingen te komen. De workshops besproken bij *deelvraag 3* zijn hiervoor een ideale methode. Daarnaast zullen de bevindingen uit *deelvraag 4* vergeleken worden met de theoretische concepten om tot alternatieven te komen voor de besturing en beheersing van het proces. Samen met werknemers en leidinggevenden zal nog wel gezocht moeten worden naar een juiste oplossing voor de regionale dienst.

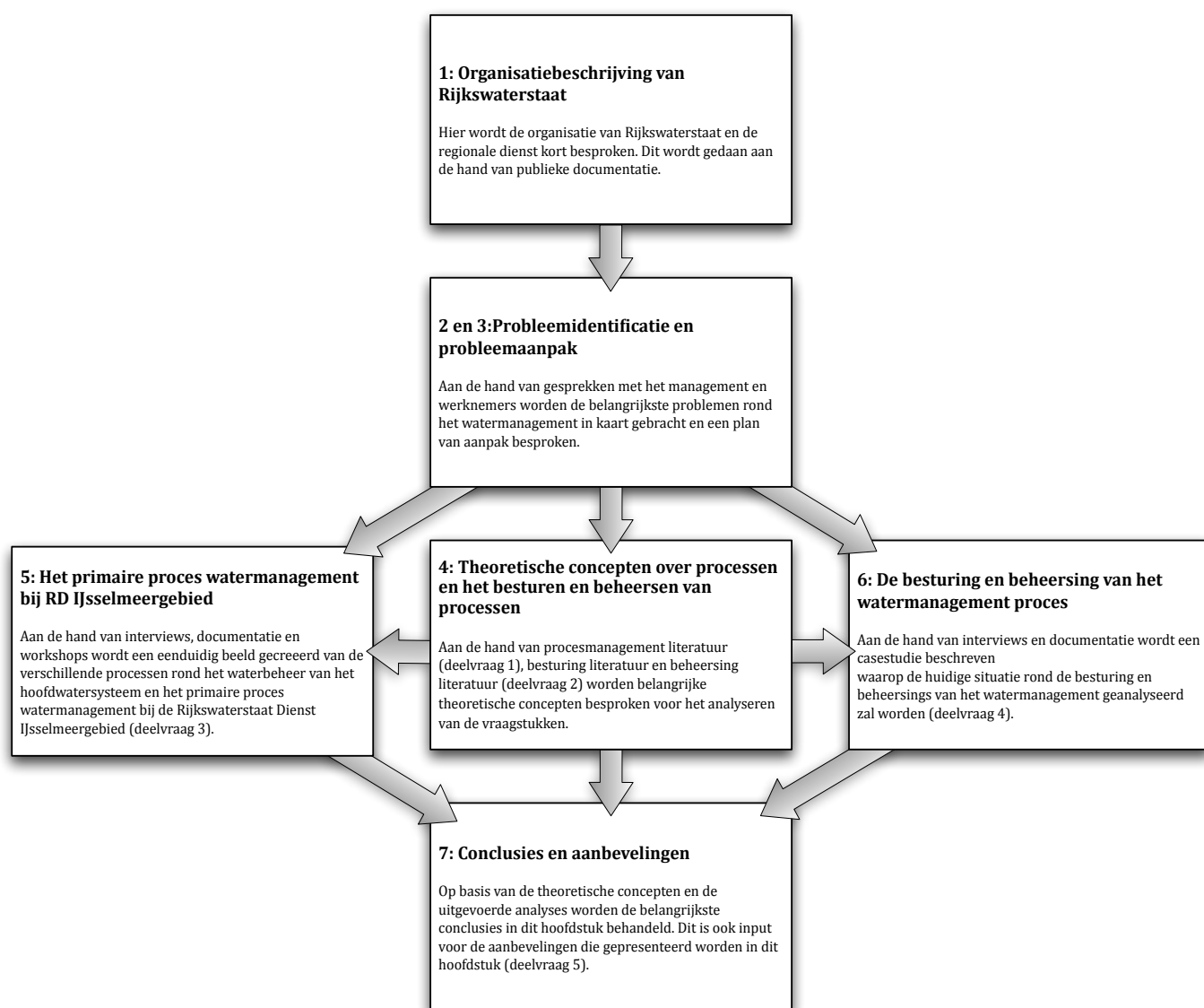
3.3. Afbakening

Een uitgebreid onderzoek naar de totstandkoming van zoveel onduidelijkheden en hoe veranderingstrajecten te structureren en te plannen, zou erg handig zijn. Veranderingen worden vaak bij de regionale diensten neergelegd, zonder dat ze weten wat van ze verwacht worden. Er zou bijvoorbeeld gekeken kunnen worden hoe regionale diensten meer controle kunnen hebben over de invoering van veranderingen en hoe ze meer betrokken kunnen zijn bij het ontstaan van nieuw beleid, procedures en regelgeving. Dit onderzoek richt zich niet op al deze zaken maar op hoe om te gaan met

de gecreëerde onduidelijkheden en hoe vanaf de huidige situatie gewerkt kan worden naar een betere interne organisatie voor RWS IJsselmeergebied. Hierbij wordt er vooral gekeken naar de besturing en beheersing van het Watermanagement proces. Andere processen en diensten van Rijkswaterstaat worden hierbij betrokken maar niet uitgebreid behandeld. Wat ook niet uitgebreid behandeld wordt, is de softe (menselijke) kant. Dit betekent niet, dat dit onbelangrijk is. Maar dit onderzoek gaat op zoek naar harde (technische) aanbevelingen voor de besturing en beheersing van het primaire proces Watermanagement bij RWS IJsselmeergebied.

3.4. Onderzoeksraamwerk

In deze paragraaf worden de verbanden tussen de verschillende deelvragen en hoofdstukken in kaart gebracht en visueel gemaakt in een raamwerk (figuur 3.1).



Figuur 3.1: Onderzoeksraamwerk

Hoofdstuk 4: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden theoretische concepten besproken die belangrijk zijn om de deelvragen te beantwoorden. Om deelvraag 1 en deelvraag 2 te beantwoorden is het belangrijk om meer inzicht over processen te krijgen en wat een primaire proces is. Deze kennis is nodig omdat een grote verandering de oorzaak is van onduidelijkheid binnen de organisatie: namelijk het creëren van het primaire proces Watermanagement. Wat een proces is, en hoe verschillende processen zich verhouden tot een gehele organisatie wordt in paragraaf 4.1. besproken.

Verder is het van belang erachter te komen hoe een proces bestuurd en beheerst moet worden. Dit is een belangrijk onderdeel van de onderzoeksvraag. Paragraaf 4.2. behandelt belangrijke aspecten en dilemma's, die voorkomen bij het aansturen van processen. Ook worden concepten besproken over de coördinatie van processen.

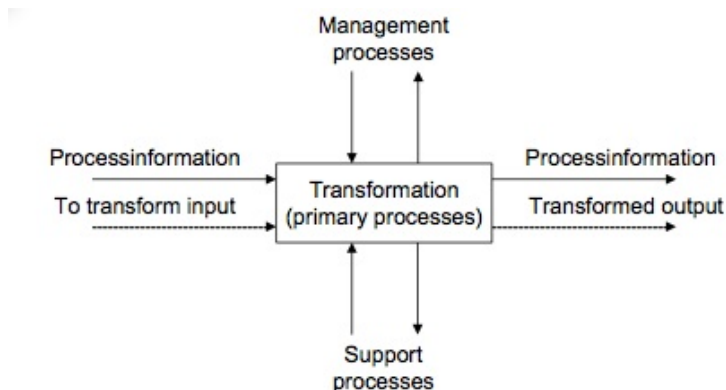
Daarnaast is het nodig om iets te zeggen over belangrijke kenmerken van overheidinstanties en effecten op de besturing en beheersing van processen. Daarnaast wordt in paragraaf 4.3. de rol van de organisatiecultuur besproken.

Het laatste theoretisch concept dat besproken wordt is het INK-managementmodel. Paragraaf 4.4. behandelt dit onderdeel.

In paragraaf 4.5. wordt een theoretisch raamwerk gepresenteerd om de relaties tussen de verschillende concepten te tonen en de rol van deze concepten in de analyse.

4.1. Proces(systeem)denken

Het hedendaagse systeemdenken vindt zijn wortels in andere delen van de wetenschap, zoals biologie, psychologie, techniek, communicatie en cybernetica (Kramer en Smit, 1987). In deze vakgebieden wordt al langer geanalyseerd aan de hand van processen en systemen.



Figuur 4.1: Black box

Een proces is een reeks opeenvolgende samenhangende gebeurtenissen waarin een transformatie plaatsvinden. Boer en Krabbendam (1996), en Daft (2003) spreken van een *black box* waarin input (grondstoffen, energie, materialen, etc.) een zwarte doos ingaat en er een bepaalde output (product of dienst) ontstaat (figuur 4.1).

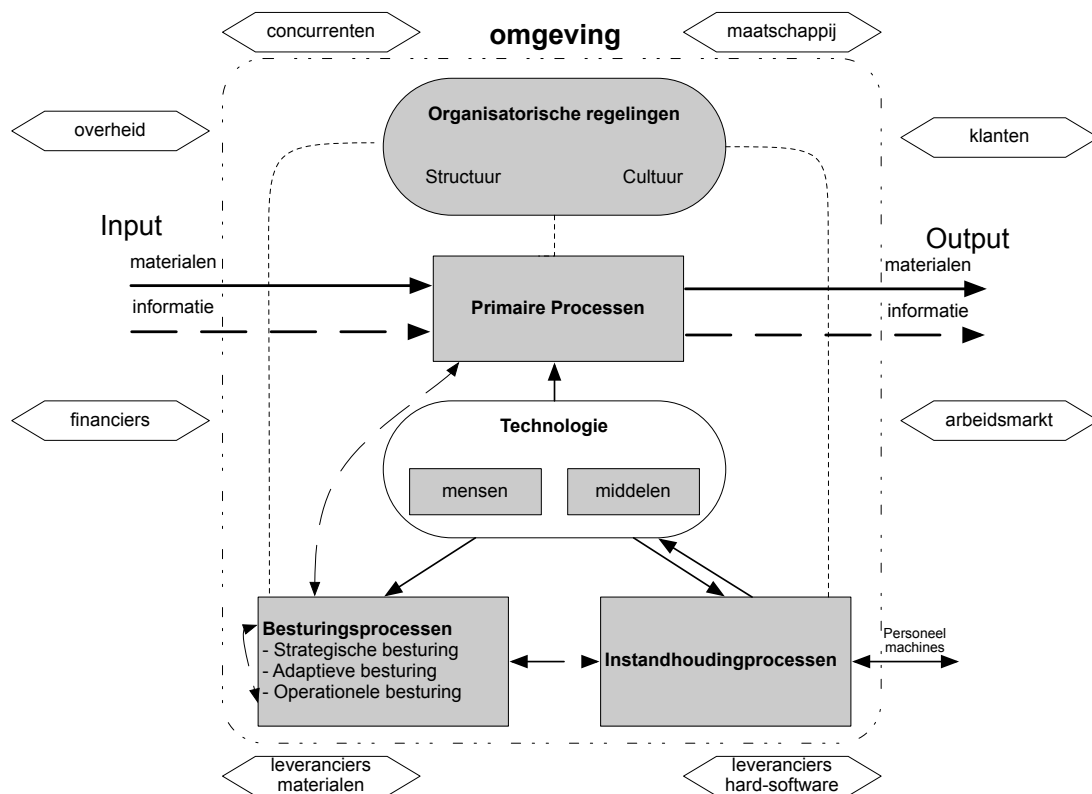
Binnen een organisatie is er verscheidenheid aan processen die uitgevoerd worden. Deze processen kunnen gecategoriseerd worden in drie hoofdtypen: *primaire processen*, *instandhoudingprocessen* en *besturingprocessen*.

Primaire processen zijn een reeks activiteiten gericht op het transformeren van input in producten en diensten voor klanten.

Instandhoudingprocessen zijn die processen die er op gericht zijn de overige processen te voorzien van kwalitatief en kwantitatief voldoende mensen, middelen, materiaal en informatie, die nodig zijn voor het uitvoeren van transformaties.

Besturingprocessen zijn erop gericht om andere processen (bijvoorbeeld: instandhoudingprocessen) op de gewenste wijzen te laten verlopen.

Primaire processen, instandhoudingprocessen en besturingprocessen vormen samen een systeem. Aan de hand hiervan presenteren Boer en Krabbendam (1996) een procesmodel voor organisaties (figuur 4.2).



Figuur 4.2: Procesmodel voor organisaties

4.2. Aansturing van processen

Zoals vermeld in paragraaf 4.1. zijn besturingprocessen om andere processen op gewenste wijze te laten verlopen. In organisaties zijn drie niveaus van besturingprocessen te onderscheiden: strategische, adaptieve en operationele besturing.

Strategische besturingprocessen maken het mogelijk voor een organisatie om te handelen op omgevingsveranderingen als marktontwikkeling en technologische vooruitgang. *Adaptieve besturing* richt zich op keuzes, die te maken hebben met interne aanpassingen binnen de organisatie. Adaptieve besturing is zowel Top-Down als Bottom-Up is, terwijl tactische besturing vooral Top-Down van aard is. Dit is bijvoorbeeld de aanpassing van de organisatiestructuur om aan een nieuw te volgen strategie te voldoen maar ook het beïnvloeden van de strategie op basis van de operationele activiteiten. Door *operationele besturing* kan een organisatie beslissingen nemen voor het oplossen en voorkomen van verstoringen in het transformatieproces. Dit zijn vaak beslissingen die gelijk genomen moeten worden.

4.2.1. Het beheersingdilemma en besturinguitdagingen

Strategische besturingprocessen hebben een externe focus terwijl *adaptieve* en *operationele besturing* vooral een interne focus hebben. De besturing en beheersing van deze interne organisatie processen worden in de literatuur vaak aangeduid als *management control* (Merchant en Van Der Steede, 2007; Simons, 1995). De essentie van management control is ervoor zorgen dat werknemers naar de wensen en doelen van de organisatie optreden (Merchant et al. 2007). Een veel voorkomend dilemma hierbij is het vinden van een balans tussen controle en flexibiliteit (Simons, 1995). De besturing van de organisatieprocessen heeft zich door de jaren heen ontwikkeld. Zij heeft zich aangepast aan de veranderde omgeving. *Traditionele beheersingsystemen* (1950-1970) zijn formeel waarbij managers de medewerkers vertellen wat te doen en hier strikt toezicht op houden (Simons, 1995). Medewerkers worden geacht niet mee te denken, maar vooral hun taken uit te voeren. *Tegenwoordig* zijn flexibiliteit, verandering en innovatie belangrijk voor de continuïteit van organisaties, en worden beheersystemen geacht deze capaciteiten te cultiveren (Henri, 2006).

Het ontbreken van juiste beheersingsystemen kunnen volgens Merchant en Van Der Steede (2007) leiden tot drie hoofdproblemen: (1) gebrek aan richting, (2) motivatie problemen, en (3) persoonlijke beperkingen. Bij *gebrek aan richting* weten de werknemers niet wat van hen verwacht wordt. De kans dat het personeel dan juist en naar de wensen van organisatie handelt, neemt dan af. *Motivatieve problemen* zijn merkbaar, wanneer werknemers niet presteren zoals de organisatie dat graag wilt zien. De laatste categorie, *persoonlijke beperkingen*, vindt plaats wanneer medewerkers weten wat van ze verwacht wordt en gemotiveerd zijn, maar niet de kennis en vaardigheden hebben om te presteren naar de maatstaven van de organisatie.

Er zijn vier typen beheersingmechanismen die het mogelijk maken om te gaan met deze problemen (Merchant en Van Der Steede, 2007). (1) *Resultaten mechanismen*, focussen op de resultaten; (2) *actie mechanismen*, focussen op de uit te voeren taken; (3) *personeel* and (4) *culturele mechanismen*, focussen op de karakteristieken van het personeelsbestand en de normen en waarden binnen de organisatie. Tabel 4.1 geeft aan op welke hoofdproblemen deze mechanismen invloed hebben.

Soort mechanisme	Besturing- en beheersing problemen		
	Gebrek aan richting	Motivatatie problemen	Persoonlijke beperkingen
<i>Prestatie</i>			
▪ Prestatie verantwoording	X	X	
<i>Actie</i>			
▪ Beperking van acties		X	
▪ Vooraf keuren van plannen	X	X	X
▪ Actie verantwoording	X	X	X
▪ Redundantie			X
<i>Personeel/cultureel</i>			
▪ Selectie en plaatsing	X	X	X
▪ Training	X		X
▪ Juiste voorzieningen			X
▪ Creatie van een sterke organisatiecultuur	X	X	
▪ Groepsbeloningen	X	X	

Tabel 4.1: besturing- en beheersingmechanismen tegenover besturing- en beheersingproblemen

4.2.2. Goede en effectieve besturing

Goede beheersing is bereikt wanneer het management redelijk zeker kan zijn dat goede uitkomsten bereikt worden (Simons, 1995; Anthony en Young, 2003; Merchant en Van Der Steede, 2007).

Om een effectieve besturing op een systeem te krijgen noemt De Leeuw (1982) vijf voorwaarden waaraan tenminste voldaan moet worden:

1. een doelstelling;
2. een model van het bestuurd systeem;
3. informatie over de omgeving en de toestand van het bestuurd systeem;
4. voldoende stuurmaatregelen;
5. voldoende informatieverwerkende capaciteit.

Voor de invulling van punt 2 noemt De Leeuw (2002) ook een aantal belangrijke punten waar rekening mee gehouden dient te worden. Deze modelleringbeslissingen zijn: (1) Doel van het model, (2) Afbakening- of grensbeslissing, (3) Aggregatieniveaus (4) Keuze van deelsysteem, (5) Soort model, (6) Keuze van modeltaal, (7) Model- en systeemreticulatie.

Om invulling te geven aan de punten 3 en 4 van de voorwaarden kan een stuurmix beschreven worden aan de hand van zes soorten stuurmaatregelen die De Leeuw (1982) onderscheidt. Deze zijn: (1) interne routinebesturing, (2) interne adaptieve besturing, (3) interne doelsturing, (4) externe routinebesturing, (5) externe adaptieve besturing, (6) externe strategische besturing.

Naast De Leeuw (1982) zijn er nog andere schrijvers die ongeveer dezelfde criteria voor effectieve (goede) besturing van een organisatie benoemen. Zo noemen Anthony en Young (2003) een aantal belangrijke criteria voor het analyseren van een beheersingsysteem. Het ontbreken van één van de criteria is een indicatie dat het systeem mogelijk niet optimaal functioneert. De vijf criteria zijn:

1. Een totaal systeem: het systeem moet alle belangrijke processen integreren.
2. Doel congruentie: medewerkers werken richting de organisatie doelen.
3. Financieel raamwerk: het systeem moet gebouwd zijn om een financiële structuur.
4. Ritmisch: een duidelijk tijdsgebonden patroon voor de verschillende onderdelen.
5. Integratie: een goed gecoördineerde en geïntegreerd systeem.

Merchant en Van Der Steede (2007) geven in hun boek aan dat *strakke (tight)* beheersing bereikt wordt, wanneer de verschillende beheersingmechanismen (prestatie, actie, personeel en cultureel) aan bepaalde voorwaarden voldoen. Een aantal belangrijke voorwaarden staan benoemd in tabel 4.2.

beheersingmechanisme	Voorwaarden voor strakke beheersing
Prestatie en actie	<i>Definitie van de gewenste resultaten en acties</i> ▪ congruent met de ‘echte’ organisatie doelen ▪ Specifiek ▪ Effectief gecommuniceerd en geïmplementeerd ▪ Compleet <i>Het meten of volgen van de resultaten en acties</i> ▪ Congruent ▪ Precies ▪ Objectief ▪ Ritmisch ▪ Begrijpbaar <i>Beloningen en strafmiddelen</i> ▪ Van waarde voor medewerker ▪ Een directe en duidelijke link met het resultaat of actie
Personele and culturele	Zekerheid en stabiliteit dat organisatiecultuur- en personeelsbestand karakteristieken leiden tot gewenste acties

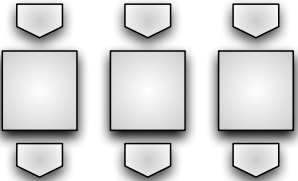
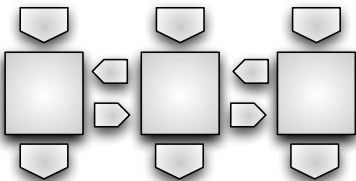
Tabel 4.2: Voorwaarden voor strakke beheersing

4.2.3. Coördinatie van processen

Bij het bespreken van besturing- en beheersinguitdagingen is het belangrijk om ook te kijken naar de coördinatie tussen onderdelen. Coördinatie is een cruciaal element voor het bereiken van effectiviteit (Jennings en Ewalt, 1998) en efficiëntie (Kim, 2000).

Coördinatie is ‘het managen van afhankelijkheden tussen activiteiten’ (Malone en Crowston, 1994), dit gebeurt bijvoorbeeld door plannen te formuleren, verantwoordelijkheden te verdelen en mijlpalen te bepalen (Rico et al., 2008). De onderlinge afhankelijkheid van de activiteiten kan op verschillende manieren geclassificeerd worden: (1) *pooled*, (2) *sequential* en (3) *reciprocal* (Daft, 2004; gebaseerd op Thompson, Organizations in action, 1967). In tabel 4.3 is een visuele representatie te vinden van de afhankelijkheden met coördinatie-eigenschappen. *Pooled* is de laagste vorm van afhankelijkheid. Bij deze vorm kan elke individu of afdeling zelfstandig te werk gaan. Bij *sequential* zijn de onderdelen onderdeling meer afhankelijk, omdat de output van het ene onderdeel de input is voor een ander bedrijfsonderdeel. *Reciprocal* is de hoogste vorm van onderlinge afhankelijkheid. Hierbij passeert een opdracht meerdere malen een afdeling of individu voordat hij aan een klant geleverd wordt.

Naarmate de onderlinge afhankelijkheid belangrijker wordt, is het nodig om de verschillende onderdelen goed passend te hebben. Er zijn verschillende soorten manieren om dit te bereiken. De traditionele wijze is op basis van *expliciete coördinatiemechanismen* als *planning* en *communicatie* (Rico et al., 2008).

Vorm van onderlinge afhankelijk	Eisen voor de communicatie en beslissingneming	Soort noodzakelijke coördinatie
<i>Pooled</i> 	Weinig communicatie	▪ Standaardisatie ▪ Regels ▪ Procedures
<i>Sequential</i> 	Gemiddelde communicatie	▪ Plannen ▪ Programma ▪ Feedback
<i>Reciprocal</i> 	Veel communicatie	▪ Interdepartementale besprekingen ▪ Teamwerk ▪ Wederzijdse afstemming

Tabel 4.3: Classificaties van onderlinge afhankelijkheid

Deze mechanismen worden opzettelijk gebruikt, waarbij ‘planning’ onpersoonlijke methodes zijn (bijvoorbeeld: programmeringen), en ‘communicatie’ persoonlijke methodes zijn (bijvoorbeeld: feedback). Naast expliciete coördinatie is er ook *impliciete coördinatie*. Dit is wanneer de organisatieonderdelen (werknemers, afdelingen en/of diensten) zo goed op elkaar ingespeeld zijn, dat ze op elkaar *anticiperen* en *dynamisch zaken afstemmen* (Rico et al., 2008).

Gebruikmakend van de ‘coördinatie theorie’ (Malone and Crowston, 1994) bespreekt Kim (2000) drie punten waarop gelet moet worden bij de coördinatie van processen. Deze drie punten en hun coördinatiemechanismen zijn beschreven in tabel 4.4.

	Afhankelijkheden	Coördinatie
<i>Proces-op-proces</i>	Output van het ene proces is input van het andere proces	▪ Managen van overgangen van actoren en objecten ▪ Zorgen voor bruikbaarheid van de output
<i>Proces-op-middel</i>	Nodige objecten om het proces uit te voeren	▪ Managen van de beschikbaarheid van nodige objecten
<i>Proces-op-actor</i>	Actoren om het proces uit te voeren	• Managen van de beschikbaarheid van de nodige actoren

Tabel 4.4: procesafhankelijkheden op basis van ‘coördinatie theorie’

4.2.4. Procesbesturing, -beheersing, -coördinatie en de menselijke factor

Op basis van de gekozen focus voor dit onderzoek (paragraaf 3.3. Afbakening), is het model van de Boer en Krabbendam (1996) zeer geschikt. Ook de visie die Merchant en Van Der Steede (2007) hebben op besturing en beheersing passen hier goed bij. Deze theorieën kijken op een technische wijze naar processen, besturing en beheersing.

Toch is het belangrijk om aandacht te besteden aan de rol van het mens. Bedrijfsprocessen zijn vaak erg dynamisch en de uitvoering van de processen kan ook onvoorspelbaar zijn (Jennigs et al., 1996). Deze karakteristieken kunnen leiden tot onvoorziene gebeurtenissen. Het is aan de werknemers om te gaan met deze lastige karakteristieken. Jennings et al. (1996, 2000) beschrijven een proces daarom als ‘autonome, probleemoplossende personen die samenwerken wanneer ze onderling afhankelijkheid zijn’. Om hun rol uit te voeren, is interactie tussen de personen vaak vereist (Jennings et al., 2000). Vaardigheden en kennis van de medewerkers is uitermate belangrijk om dit goed te laten verlopen. Maar ook hoe de personen bestuurt, beheerst en gecoördineerd worden (Jensen en Meckling, 1995; Wareham et al., 1998) is zeer belangrijk. Hierbij kan gedacht worden aan centralisatie en decentralisatie van bevoegdheden. Hier gaat het vaak om het verplaatsen van kennis naar de beslissingnemers of het verplaatsen beslissingsbevoegdheden naar de mensen die de kennis hebben (Jensen en Meckling, 1995). Het vinden van de juiste balans in de menselijke afhankelijkheden vormt een voortdurende uitdaging (Jensen en Meckling, 1995).

4.3. Overheidsinstanties en proces(systeem)denken

4.3.1. Uitdagingen voor de publieke sector

Overheidsinstanties hebben niet als doelstelling het genereren van winst. Maar vaak een verscheidenheid aan doelstellingen voor verschillende belanghebbende. De politiek heeft eveneens een belangrijke invloed op deze organisaties (Anthony and Young, 2003). Deze karakteristieken maken het lastig om proces(systeem)denken op een goede manier te implementeren waarbij klanten en processen goed gedefinieerd dienen te worden (Swiss, 1992). Ook zorgt de politieke omgeving voor een kortzichtige cultuur, terwijl proces en systeemdenken constante aandacht voor kwaliteit vereist (Swiss, 1992; Rago, 1994).

De vele verschillende belangenhebbende (maatschappij, klanten, bedrijven, etc.) verwachten daarnaast wel steeds meer efficiëntie en effectiviteit. Dit zorgt voor nieuwe uitdagingen voor de publieke sector, die steeds beter haar dienstverlening moet matchen aan de wensen van de burgers en daarnaast op transparante wijze verantwoording moet afleggen (OECD, 2005). Zulke bewegingen zorgen ervoor dat deze organisaties steeds meer hun organisatiecultuur moeten aanpassen. Voor het management is het belangrijk om een cultuur te creëren, waarin innovatie op een juiste manier gestimuleerd wordt, omdat dit één van de belangrijkste factoren is om succesvol te zijn als organisatie of organisatieonderdeel (Kodoma, 2005; Makri and Scandura, 2009).

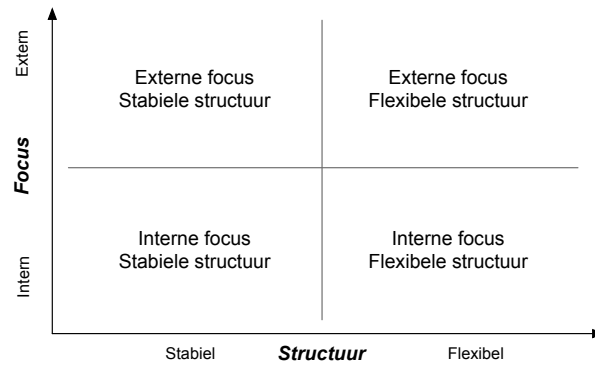
Echter, het invoeren van veranderingen overstijgt zelden de kosten van kapitaal. De aanpassingen zijn daardoor vaak onsuccesvol (Soltani, 2007). Abrahamson (2004) en Soltani et al. (2007) geven hiervoor een aantal belangrijke redenen voor in de publieke sector:

- Fundamentele gebreken in de filosofie van de veranderingsinitiatieven;
- Ineffectieve communicatie;
- Het gebrek aan continue trainingen;
- Gebrek aan commitment van het top management;
- Gebrek aan commitment van werknemers;
- Het aangaan van teveel veranderinitiatieven.

4.3.2. Besturingsdimensies van organisatiecultuur

Het is belangrijk om een aantal elementen van cultuur te bespreken die gelieerd zijn aan beheersing en besturing van organisaties en aan de adoptie van veranderingen.

Organisatiecultuur is een breed concept waar begrippen als gedeelde normen en waarden vaak aan verbonden worden. Voor het bekijken van de organisatiecultuur, en de daaraan gekoppelde besturing- en beheersingvraagstukken is het interessant om te kijken naar het “Competing Value Model”. Dit model, ontwikkeld door Quinn en Rohrbaugh (1983), vergelijkt twee dimensies om tot een kwadrant aan organisatieculturen te komen (figuur 4.3).



Figuur 4.3: organisatiecultuur: “competing value model”

De eerste dimensie heeft te maken met de structuur op een continuüm van stabiel tot flexibel. De tweede dimensie gaat over de focus en loopt op een continuüm van intern tot extern.

Voor dit onderzoek is vooral de eerste dimensie (de structuur van de organisatie) van belang, omdat deze dicht bij de essentie van management control ligt. Stabieliteit en flexibiliteit zijn twee tegenovergestelde waarden voor een organisatie. Stabieliteitswaarden refereren naar voorspelbaarheid, beheersing, formaliteit, rigiditeit en conformiteit terwijl flexibiliteit refereert naar waarden als spontaniteit, veranderingen, openheid, aanpassingsvermogen en ontvankelijkheid (Henri, 2006).

4.4. Analysemodel casestudie

Het INK-managementmodel is een model dat verschillende belangrijke onderdelen van een organisatie behandelt. Dit is nodig om in de casus een goed beeld te krijgen van de besturing en beheersing van het Watermanagement proces. Het model (figuur 4.4) bestaat uit tien aandachtsgebieden (INK, 2006; website: INK): vijf organisatiegebieden, vier resultaatgebieden en een feedbackloop. *Leiderschap* gaat over de manier waarop de leiding de organisatie inricht, inspireert en aanzet tot verbeteringen. Daarnaast gaat het ook om hoe er wordt omgegaan met toekomstige ontwikkelingen. *Strategie en beleid* gaan over het stellen van uitdagende maar ook haalbare doelen, de verspreiding van de doelen en de aanwezigheid van belangrijke documenten (juiste communicatie). *Management van medewerkers, middelen en processen* gaat over het efficiënt en effectief inrichten van de processen en het inzetten van medewerkers en middelen om de strategie en het beleid uit te voeren. De vier resultaatgebieden –*klanten en leveranciers, medewerkers, maatschappij en bestuur en financiers*– zijn belangrijke belanghebbenden waar resultaten en voortgang van de bedrijfsvoering aan te meten is. Het laatste aandachtsgebied *verbeteren en vernieuwen* behandelt de acties, die ondernomen worden, als de resultaten achterblijven op de verwachtingen.

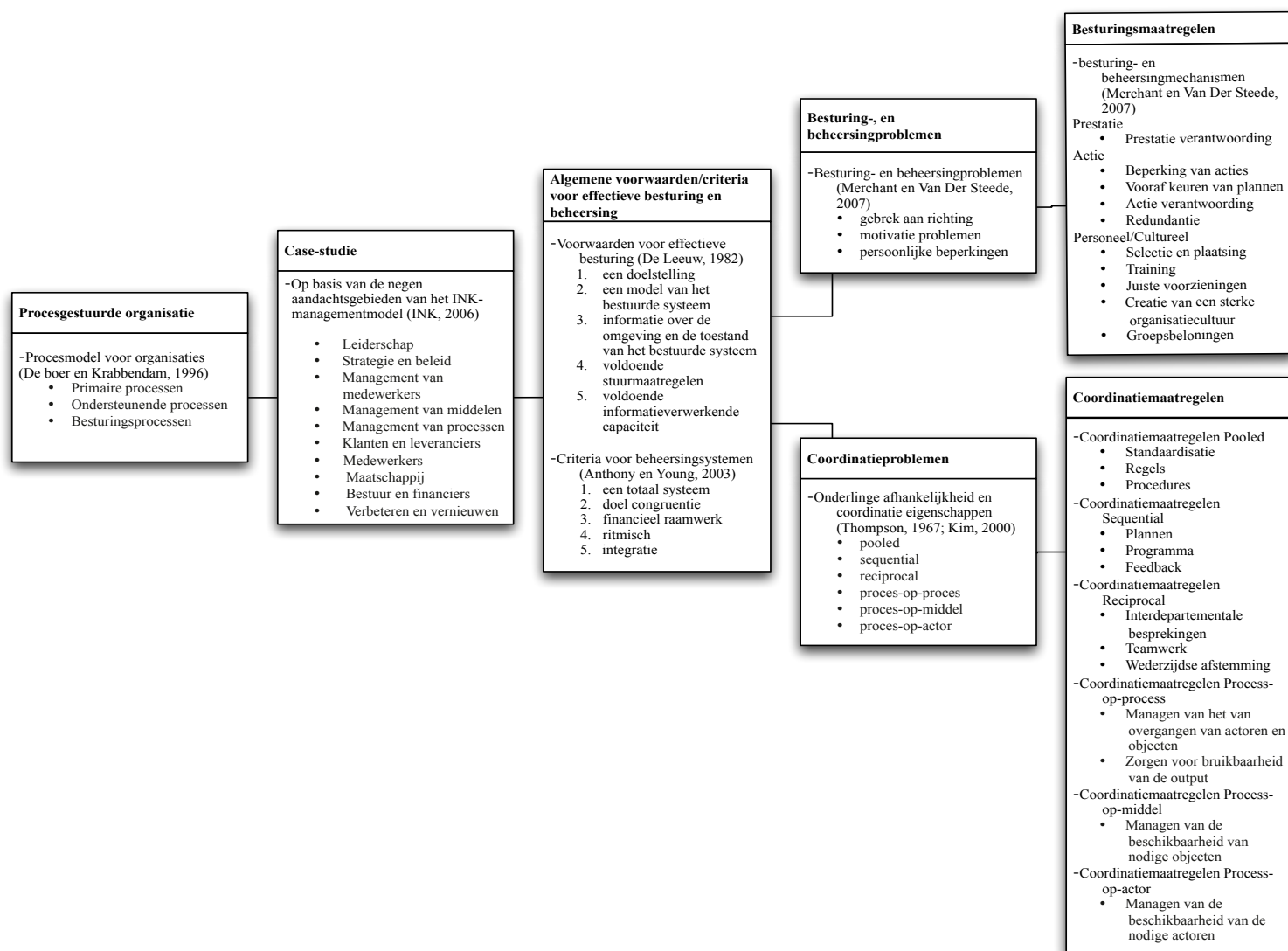
Het INK-model is een evaluatie hulpmiddel voor organisaties. Het model is gebaseerd op de regelkring van dr. W. Edwards Deming, de Plan-Do-Check-Act-cyclus. Dit is een cyclus om de kwaliteit van de organisatie en processen continu te verbeteren (Hill, 1991). Het INK-managementmodel werkt echter iets anders. Het model biedt de mogelijkheid om voor de verschillende aandachtsgebieden een audit uit te voeren. Elk aandachtsgebied krijgt een score op een schaal van vier: (1) activiteit georiënteerd, (2) proces georiënteerd, (3) organisatie georiënteerd, en (4) keten georiënteerd. Telkens vindt in deze schaal een verbreding van de systeemgrenzen plaats. Bij activiteit georiënteerd kent iedereen zijn eigen taak en bij keten georiënteerd is het duidelijk welke rol de taak heeft in het proces, in de organisatie en bij de betrokkenen buiten de organisatie.



Figuur 4.4: INK-managementmodel

4.5. Theoretisch raamwerk

De besproken theoretische concepten zullen gebruikt worden als analyse middel om de huidige situatie van het primaire proces Watermanagement weer te geven. Het theoretisch raamwerk (figuur 4.5) geeft meer inzicht in de relaties tussen de verschillende theoretische concepten in dit onderzoek. Dit raamwerk is ook een leidraad voor de analyse van de huidige situatie. Het raamwerk begint bij het analyseren en meer inzicht geven in de procesgestuurde organisatie. In hoofdstuk 5 gebeurt dit door het primaire proces Watermanagement te analyseren aan de hand van het procesmodel voor organisaties (De Boer en Krabbendam, 1996). In hoofdstuk 6 wordt deze kennis aangevuld met een casestudie –op basis van het INK-managementmodel–, gebruikt als input om de voorwaarden en criteria voor effectieve besturing te analyseren. Het niet voldoen aan de eisen is zichtbaar in de besturing- en beheersingproblemen en coördinatieproblemen. Het huidig palet aan maatregelen wordt hierbij ook geanalyseerd. Dit gebeurt ook in hoofdstuk 6.



Figuur 4.5: Theoretisch raamwerk

Hoofdstuk 5: Primaire proces analyse

Dit hoofdstuk probeert een duidelijk beeld te creëren van het primaire proces Watermanagement. Dit gebeurt door in paragraaf 5.1. aan te geven hoe het waterbeheer in Nederland geregeld is, waarna in paragraaf 5.2. de focus zich richt op de processen voor het waterbeheer in het IJsselmeergebied. De belangrijkste uitkomsten van de analyse worden in paragraaf 5.3. gepresenteerd.

5.1. Waterbeheer in Nederland

Het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn de belangrijkste partijen bij het waterbeheer in Nederland (website: Nederland leeft met water). Naast deze instituten zijn er nog andere partijen, zoals drinkwaterbedrijven en natuurbeschermingsorganisaties, betrokken bij het waterbeheer.

5.1.1. Europa en Het Rijk

De Europese Unie is door de jaren een steeds belangrijker rol gaan spelen in waterbeheer. Zo zijn er kaders (KRW: Kader Richtlijn Water) opgesteld voor de Europese landen.

De rijksoverheid formuleert het waterbeleid en is ook verantwoordelijk voor het operationeel beheer van de Rijkswateren. Het formuleren van het beleid valt onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat maar gebeurt veelal in samenwerking met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het operationeel beheer van de Rijkswateren wordt gedaan door Rijkswaterstaat.

5.1.2. Provincie en waterschappen

De provincies voeren de regie van de uitwerking van het beleid en van het grondwaterbeheer op regionaal niveau uit. De uitvoering van de taken gebeurt vooral de waterschappen.

De waterschappen zijn decentrale overheden die verantwoordelijk zijn voor dijken, peilbeheer, kwaliteit van het oppervlaktewater en (soms) het beheer van de vaarwegen.

5.1.3. Gemeente en overige partijen

De gemeenten zorgen op watergebied voor de aanleg en onderhoud van de riolering en het bestrijden van wateroverlast in de gemeente. Naast het Rijk, provincie, waterschappen en gemeente zijn er nog veel andere partijen actief bij het waterbeheer. Drinkwaterbedrijven bijvoorbeeld zorgen voor de drinkwatervoorziening en natuurorganisaties (natuurmonumenten en Staatsbosbeheer) beheren water in natuurgebieden.

5.2. Waterbeheer in het IJsselmeergebied

Binnen deze beheergrenzen is de Regionale Dienst IJsselmeergebied verantwoordelijk voor het operationele beheer van de Rijkswateren. Rijkswaterstaat is de integrale waterbeheerder van de hoofdwatersystemen. Integraal waterbeheer bestaat uit een veelheid van taken.

5.2.1. Primaire processen integraal waterbeheer

Zoals Anthony en Young (2003) aangeven hebben overheden vaak een verscheidenheid aan taken. Dit geldt ook voor integraal waterbeheer. De activiteiten die Rijkswaterstaat uitvoert op het gebied van waterbeheer zijn terug te leiden tot vier primaire processen: (1) Watermanagement, (2) Beheer, onderhoud en ontwikkeling, (3) Aanleg, en (4) Beleidsondersteuning en -advisering. Deze taken worden door RWS op zowel landelijk als regionaal niveau uitgevoerd:

- **Watermanagement** is in essentie het waarborgen van een veilig en optimaal functioneren van de hoofdwatersystemen. Dit gebeurt door in samenwerking met andere waterbeheerders door de hoeveelheid water en de kwaliteit daarvan te reguleren.
- **Beheer, onderhoud en ontwikkeling** van het areaal met betrekking tot de hoofdwatersystemen en de daaraan gerelateerde objecten en voorzieningen (kustlijn, bodems, oevers, dijken en objecten zoals gemalen, spuisluizen, stuwen, waterkeringen, doorlaatmiddelen, enzovoort).
- **Aanleg** van areaal dat betrekking heeft op de hoofdwatersystemen of toevoegingen van functionaliteiten aan het bestaande areaal. baggerdepots en dergelijke.
- **Beleidsondersteuning en -advisering** van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (gevraagd of ongevraagd).

5.2.2. Regionaal en landelijk Watermanagement

Het primaire proces Watermanagement is dus één van de primaire processen om tot integraal waterbeheer te komen. Dit staat beschreven in het Bedrijfsmodel (2003), een onbekend document voor de meeste werknemers. Hoewel de processen gedefinieerd zijn, is het erg lastig om te bepalen welke activiteiten allemaal onder Watermanagement vallen. Het is daarnaast lastig te bepalen welke activiteiten of projecten behoren tot de regionale diensten en landelijke diensten. De inventarisatie van activiteiten, die nu precies onder Watermanagement vallen is ingewikkeld. Er zijn verschillende oorzaken, die deze inventarisatie bemoeilijken. Dit komt omdat onderdelen van dit proces verdeeld zijn over verschillende afdelingen, en die vaak weer actief zijn in meerdere van de primaire processen (Bijlage II: Organigram RWS IJsselmeergebied). Een andere complicerende factor is dat een aantal van de activiteiten en projecten, van primaire proces wisselen tijdens de uitvoering. Een project gestart

als Watermanagement kan bijvoorbeeld doorstromen naar beheer en onderhoud of input worden voor toekomstig landelijk beleid. Nog een factor is dat veel van de taken niet alleen regionaal zijn; veel activiteiten zijn zowel landelijk als regionaal geregeld. Integraal waterbeheer op landelijk niveau wordt vooral verzorgd door de Waterdienst (Bijlage III: Organigram RWS Waterdienst). De Waterdienst is een relatief nieuwe dienst en heeft als rol om expertise te leveren voor alle waterprojecten (landelijke en regionale projecten) van Rijkswaterstaat. Daarnaast heeft de Waterdienst een kaderstellende functie (beleid, procedures).

Bij zowel de regionale dienst IJsselmeergebied als bij de Waterdienst zijn voor alle primaire processen procesverantwoordelijke benoemd; daarnaast hebben de regionale diensten ook een watermanager (Bijlage II: Organigram RWS IJsselmeergebied). De watermanager heeft de rol om onafhankelijk van de afdelingen en diensten de directeurs te adviseren over waterbeheer.

Gesprekken met de procesverantwoordelijke en de watermanager bij het IJsselmeergebied leveren drie punten op, waarvoor het primaire proces Watermanagement verantwoordelijk is. Deze drie punten gelden ook voor de landelijke diensten en zijn aflopend in prioriteit:

1. Het reguleren van de **hoeveelheid** water in het hoofdwatersysteem (door toepassing van de trits: bergen, vasthouden en afvoeren);
2. Het reguleren van de **kwaliteit** van het water (door schoonhouden, scheiden en doorspoelen);
3. Het reguleren van het gebruik voor (overige) **gebruiksfuncties** (met uitzondering van het scheepvaartverkeer).

5.2.3. Watermanagement in het IJsselmeergebied

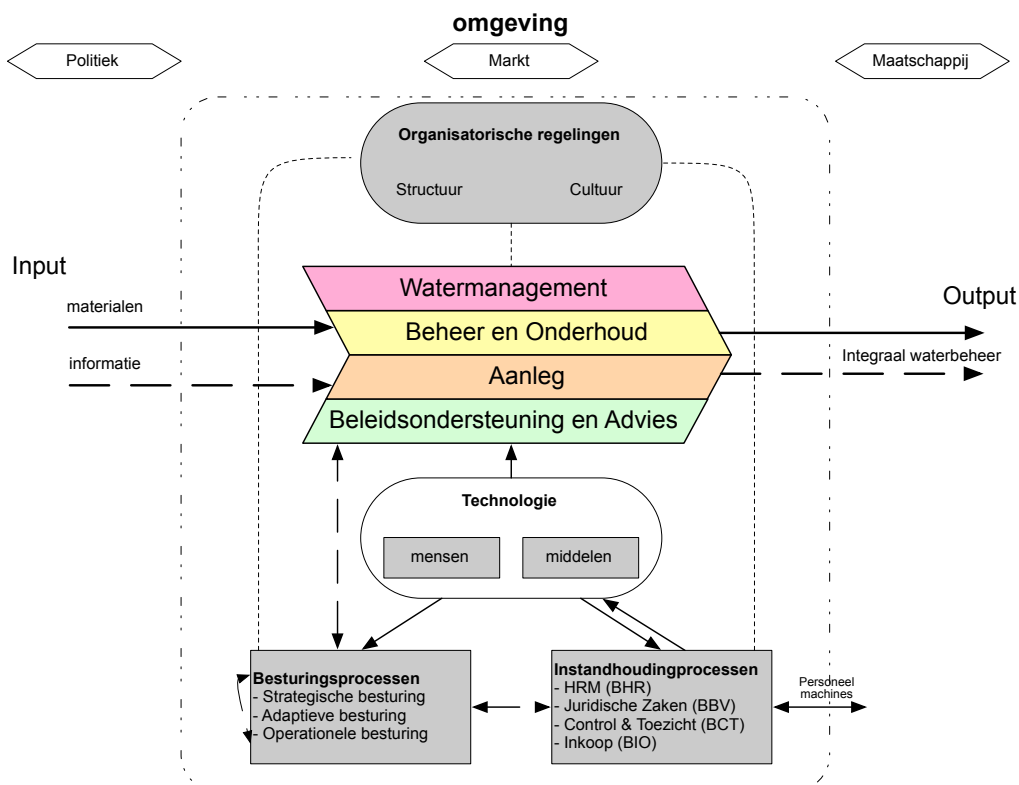
Aan de hand van de drie deelgebieden is —gebruikmakend van de interviews met medewerkers (zowel leidinggevenden als werknemers), een workshop met een groot aantal betrokkenen bij het integraal waterbeheer (waterdienst, waterdistrict, aanleg, meet en informatiedienst, en strategie en regionale ontwikkeling), en het doornemen van interne documenten (BPRW 2010-2015, procesmodel voor RWS)— een inventarisatie van de huidige Watermanagement taken, projecten en activiteiten uitgevoerd. Hieruit komt naar voren dat het Watermanagement een dynamisch proces is. Hiermee wordt bedoeld dat de output van het proces kan variëren en daarmee ook de activiteiten. De output is afhankelijk van veel variabelen, waaronder de politieke agenda, de wensen van de maatschappij, de capabiliteit van de markt en veranderende ecologie. Een inventarisatie van de taken bij de drie deelgebieden (paragraaf 5.2.2.: waterkwantiteit, waterkwaliteit en gebruikersfuncties) is hierdoor erg tijdelijk. Resultaten van een inventarisatie, gemaakt eind 2009, van de Watermanagement taken van de Rijkswaterstaat dienst IJsselmeergebied zijn te vinden in de tabel 5.1. De resultaten zijn ingedeeld in de drie deelgebieden (kwantiteit, kwaliteit en gebruikersfuncties) en de aard van de werkzaamheden.

Kwantiteit	Kwaliteit	Gebruikersfunctie	Overige taken
Planvorming - Waterakkoorden - SLA Watermanagement - Watervoorziening en veiligheid	Planvorming - Waterakkoorden - SLA Watermanagement - Watervoorziening en veiligheid - Autonome Neergaande Trend - Advisering implementatie natuurwetgeving - Vernieuwing aanpak natuurontwikkeling - Visstandbeheer en vismigratie - Voortouwnemer N2000 - Waterbodemoepassingen	Planvorming - Recreatie - Zwemwaterbeheer Operationeel - Beoordelen actuele toestand (zwemwater, watersport)	Omgevingsmanagement - Reageren op plannen van derden (waterplannen, ruimtelijke plannen) - Tactisch Strategisch handelen
Operationeel - Coördinatie peilbeheer - Robuust peilbeheer - Beoordelen actuele toestand (waterpeil)	Operationeel - Beoordelen actuele toestand - KRW (niet-aanleg)		Monitoring en informatie-uitwisseling - Informatiebehoefte WM - Kennismanagement - Doorvertaling NWP & doorleven BPRW Planvorming en operationeel - Calamiteitenzorg en Crisisbeheersing

Tabel 5.1: Inventarisatie Watermanagement taken (eind 2009)

5.2.4. Procesmodel waterbeheer RWS IJsselmeergebied

Om een beter beeld te krijgen van de verhoudingen tussen de verschillende primaire processen is het procesmodel voor organisaties van de Boer en Krabbendam (1996), een handig analysemodel om een visuele representatie te geven van de situatie (figuur 5.1).



Figuur 5.1: procesmodel integraal waterbeheer RWS IJsselmeergebied

5.3. Conclusie primaire processen analyse

Het operationeel beheer van de rijkswateren (Hoofdwatersysteem) wordt gedaan door Rijkswaterstaat. De activiteiten die Rijkswaterstaat uitvoert op het gebied van (integraal) waterbeheer zijn terug te leiden tot vier primaire processen: (1) Watermanagement, (2) Beheer, onderhoud en ontwikkeling, (3) Aanleg, en (4) Beleidsondersteuning en -advisering. Het primaire proces Watermanagement is dus één van de primaire processen bij het uitvoeren van integraal waterbeheer. Het Watermanagement proces is daarbij verantwoordelijk voor drie punten (aflopend in prioriteit):

1. het reguleren van de **hoeveelheid** water in het hoofdwatersysteem;
2. het reguleren van de **kwaliteit** van het water; en
3. het reguleren van het gebruik voor (overige) **gebruiksfuncties** (uitgezonderd scheepvaart).

Het Watermanagement proces kan gezien worden als een dynamisch proces. De output is afhankelijk van veel variabelen waaronder de politieke agenda, de wensen van de maatschappij, de bekwaamheid van de markt en veranderende ecologie. Hierdoor is een inventarisatie van de Watermanagement taken, projecten en activiteiten erg tijdelijk (tijdsafhankelijk).

Hoofdstuk 6: Analyse van de besturing en beheersing

Dit hoofdstuk analyseert de besturing en beheersing van het primaire proces Watermanagement bij RWS IJsselmeergebied. Dit gebeurt door in paragraaf 6.1. een casus te presenteren en te analyseren aan de hand van het INK-managementmodel. De casus is gebaseerd op een belangrijk Watermanagement activiteit ‘monitoren en informatie-uitwisselingen’ en geeft een goede representatie van de besturing- en beheersinguitdagingen die zich voordoen rond het Watermanagement proces in het IJsselmeergebied. De uitdagingen worden in paragraaf 6.2. verder geanalyseerd aan de hand van een aantal theoretische concepten over besturing, beheersing en coördinatie van processen. De laatste paragraaf 6.3. presenteert de belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk.

6.1. Case studie: Monitoren en informatie uitwisselen Watermanagement

6.1.1. Globale omschrijving casus

Jarenlang zijn werknemers van de regionale dienst IJsselmeergebied verantwoordelijk geweest voor alles omtrent het waterbeheer. Dit was van het opstellen van beleid tot het uitvoeren van operationele taken voor de regio. Door het invoeren van procesgericht werken en de creatie van een landelijke Waterdienst is besloten een aantal veranderingen door te voeren betreffende het meten en monitoren van het hoofdwatersysteem.

Meten en monitoren van het hoofdwatersysteem is een belangrijk onderdeel om het hoofdwatersysteem te kunnen beheren.

Doel van monitoren is het kunnen beoordelen van de huidige en toekomstige situatie van het hoofdwatersysteem. Daarnaast draagt monitoren bij aan de opbouw van kennis over het functioneren van het watersysteem als ook het bijhouden van de ontwikkeling in de toestand van het watersysteem. De gegevens die uit het monitoren en modelleren voortkomen worden onder meer gebruikt ten behoeve van het beheren, het eventueel nemen van maatregelen, als input voor toekomstplannen en voor de evaluatie.

Het meten van veranderingen in het watersysteem ondersteunt de uitvoering van de operationele taken. Daarnaast levert het de cijfers voor de berekening van de trends en lange termijn ontwikkelingen, die weer een bijdrage leveren voor de input van beleid. De metingen, monitoring en kennis over het watersysteem kan ook als informatie geleverd worden aan de gebruikers van het hoofdwatersysteem.

De creatie van de landelijke waterdienst maakt het nu mogelijk om acht Regionale Meet- en Informatiediensten te integreren in een Landelijk Meetnet Water (LMW). De verschillende ICT-

systemen en data moeten hiervoor gecentraliseerd worden. De integratie van de meetdiensten is nog niet voltooid. Bedoeling is om de gegevens over de actuele toestand en trends beschikbaar te stellen aan de regionale diensten via dit nieuwe ICT-systeem.

Deze verandering zorgt voor aanpassingen in de bedrijfsvoering op regionaal niveau. Bijvoorbeeld voor het bestrijden van blauwalgen of het beheer van waterplanten is het nodig om kenbaar te maken wat het landelijke meetnet moet registreren. Het centraal regelen van het meten en monitoren moet uiteindelijk leiden tot meer efficiëntie en effectiviteit.

6.1.2. Leiderschap, Beleid en strategie

In deze paragraaf worden de beheersing- en besturingproblemen gepresenteerd met betrekking tot het bepalen van de richting. Hiervoor wordt gekeken naar leiderschap, beleid en strategie.

Er is door de jaren heen heel wat onduidelijkheid ontstaan rond de organisatie van het waterbeheer bij RWS Dienst IJsselmeergebied. Zoals omschreven in de probleemidentificatie (Hoofdstuk 2), heeft dit onder andere met 4 oorzaken te maken: (1) agentschapvorming, (2) procesgericht werken, (3) het vormen van een landelijke dienst, (4) het opstellen van nieuwe kaders. Deze veranderingen worden buiten de regionale dienst geïnitieerd maar hebben invloed op het beleid en de strategie van deze diensten en moeten daarom aangepakt worden door de leiding.

Een illustratief voorbeeld van hoe de leiding tot nu toe actief is geweest, is de aanstaande verandering betreffende het monitoren en meten van de waterkwaliteit in de hoofdwatersystemen. Het monitoren en meten heeft tot doelstelling om meer kennis over het hoofdwatersysteem te vergaren. Informatie die gebruikt wordt om operationele taken uit te voeren, en ook input levert aan de ontwikkeling van nieuw beleid. Door de oprichting van de landelijke Waterdienst is besloten om de verschillende regionale meetdiensten samen te voegen tot één meetdienst. Dit heeft invloed op de organisatie van waterbeheertaken van de RD IJsselmeergebied.

Hoewel de aanstaande veranderingen al tijdig bekend zijn, heeft de leiding nog geen duidelijk plan om dit in te voeren in de organisatie. Hierdoor ontstaat veel onduidelijkheid over de toekomst van de afdeling meet en informatiedienst (Bijlage II: Organigram RWS IJsselmeergebied) en de toekomstige procedures om aan informatie over het hoofdwatersysteem te komen.

6.1.3. Managen van werknemers en middelen

Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied is een uniek gebied in Nederland wat betreft waterbeheer. Het gebied is namelijk vrij recentelijk aangelegd. Dit heeft jarenlang gezorgd voor een omgeving, waarin

werknemers behoorlijk vrijgelaten werden. De werknemers hebben daardoor veel invloed gehad op de ontwikkeling van het gebied en de wijze waarop het gebied zich ontwikkeld heeft. Met het tot volwassenheid komen van het gebied zijn echter de laatste jaren veel veranderingen ingezet om tot meer efficiëntie, transparantie en effectiviteit te komen.

Veel van de huidige werknemers zijn nog van de periode voor deze moderniseringsslag. Deze werknemers zijn een hoge mate van zelfstandigheid gewend in het nemen van besluiten op hun vakgebied.

Echter, de invoering van procesgericht werken heeft er toe geleid dat werknemers meer van elkaar afhankelijk worden om de einddoelen te bereiken. Hierdoor moeten de werknemers buiten de grenzen van de afdeling en diensten treden, en meer ketengericht denken.

De uitdaging die dat met zich meebrengt in het managen van werknemers is terug te zien bij het bestrijden van blauwalgen in het hoofdwatersysteem. Veel van de werknemers zijn geneigd om alle activiteiten voor de bestrijding zelf te ondernemen. Dit is het bepalen van de parameters, het doen van de metingen en de mogelijke handeling na de uitkomsten van de metingen. Terwijl de veranderingen in het monitoren en de informatie-uitwisseling aanpassingen vereisen aan de wijze waarop werknemers hun taken uitvoeren.

Dit betekent dat werknemers niet zelf meer op pad kunnen gaan met de aanwezige (financiële) middelen, maar hun informatiebehoefte kenbaar moeten maken zodat deze centraal door de Waterdienst uit gevoerd kunnen worden. Het keten denken moet bij deze activiteiten leiden tot meer efficiëntie.

6.1.4. Managen van processen

In dit verslag is al enkele malen gerefereerd naar de situatie betreffende het managen van processen binnen RWS IJsselmeergebied. Zo wordt in hoofdstuk 5 dieper ingegaan op de processen voor het integraal waterbeheer en worden er vier primaire processen beschreven: (1) Watermanagement, (2) Beheer, onderhoud en ontwikkeling, (3) aanleg, en (4) Beleidsondersteuning en –advisering.

In hoofdstuk 5 wordt ook aangegeven, dat het complex is om activiteiten binnen deze processen te beheren. Dit is het geval, omdat de activiteiten niet van begin tot eind hetzelfde primaire proces doorlopen en/of binnen dezelfde dienst of afdeling blijven. De activiteiten wisselen regelmatig van primaire proces en komen weleens onder de verantwoordelijkheid van andere diensten (van regionaal naar landelijk en andersom).

Dit maakt het managen van de processen ingewikkelder. Om ervoor te zorgen dat dit goed verloopt zijn er bij de diensten voor elk primaire proces een procesverantwoordelijke aangesteld. De procesverantwoordelijken moeten ervoor zorgen dat de doelstellingen van het primaire proces bereikt worden en dat de activiteiten en projecten vloeiend doorstromen tussen de verschillende primaire processen en diensten. Aangezien er veel onduidelijkheid is over wat de primaire processen exact inhouden en waar de grenzen zijn, is het managen van de verschillende primaire processen lastig.

Door de creatie van de Waterdienst is het de bedoeling om veel taken gecentraliseerd uit te voeren om meer efficiëntie te bereiken. Dit betekent dat processen vloeiend moeten doorstromen van de regionale diensten naar de landelijke diensten.

Dit betekent ook dat de rol van de Meet- en Informatiedienst (Bijlage II: Organigram RWS IJsselmeergebied) behoort te verminderen. Echter, de Meet- en Informatiedienst voert nog steeds taken uit die centraal uitgevoerd dienen te worden en/of voert taken uit, die overgedragen dienen te worden aan andere primaire processen, zoals beheer en onderhoud.

Een bijkomende complicerende factor bij de beheersing en besturing van de processen is dat procesverantwoordelijke te maken hebben met de afdelingshoofden en in veel gevallen zelf ook nog afdelingshoofd zijn. Dit zorgt voor een matrixsturing. Bij de meet en informatiedienst kan dit bijvoorbeeld leiden tot verschillende belangen tussen de procesverantwoordelijke en de afdelingshoofd.

6.1.5. Meten, verbeteren en vernieuwen

Dit gedeelte bespreekt of de resultaten van de bedrijfsvoering van het Watermanagement proces gemeten worden. Hierbij zou voor de verschillende belanghebbenden criteria opgesteld moeten worden. Ook bekijk deze paragraaf of er wordt gehandeld op basis van deze resultaten.

Er wordt weinig bijgehouden over de resultaten, die bereikt worden met het Watermanagement proces. Bij de prestatie-indicatoren voor het directeurs team (Bijlage II: Organigram RWS IJsselmeergebied) zijn geen Watermanagement indicatoren te vinden. Er wordt tussen de procesverantwoordelijke en de directeurs wel besproken hoe het Watermanagement proces verloopt maar er is weinig systematiek (behalve dat dit elk kwartaal gebeurt) in de wijze van evalueren.

Evaluaties van de activiteiten en belanghebbenden worden niet systematisch op proces niveau gehouden, maar vaak door individuen en afdelingen. Deze zelfstandige individuen en afdelingen hebben te maken met een eigen aandachtsgebied en eigen belanghebbende. Deze belanghebbende willen soms dat er veranderingen worden aangebracht of activiteiten toegevoegd worden aan het

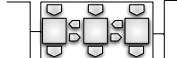
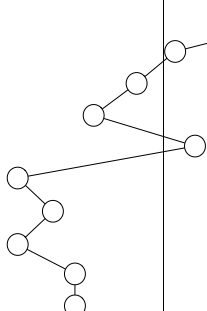
Watermanagement proces. Deze aanpassingen worden dan soms ongecoördineerd aan het proces toegevoegd.

Dit is bijvoorbeeld het geval bij het beheer van waterplanten. RWS IJsselmeergebied heeft jarenlang in grote gedeeltes van het hoofdwatersysteem en bepaalde gebieden buiten de hoofdwatersystemen de waterplanten gemaaid. RWS IJsselmeergebied wilt uit strategische overweging bepaalde gebieden niet meer beheren. Dit heeft ook te maken met bezuinigingen. Echter, regelmatig komt dit issue weer aan bod door de werknemers die te maken hebben met belanghebbenden (jachthavenbeheerders, vissers), die vinden dat deze taak uitgevoerd dient te worden door RWS.

6.1.6. Profielschets op basis van het INK-managementmodel

De casus ‘monitoren en informatie uitwisseling Watermanagement’ behandelde elk van de aandachtsgebieden van het INK-managementmodel. Aan de hand van deze casusstudie en participierend onderzoek is het mogelijk om een breder beeld over de organisatie van het primaire proces Watermanagement bij de Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied te geven.

Deze profielschets wordt gemaakt door gebruik te maken van de audit elementen van het INK-managementmodel. Hierbij wordt gekeken op welk niveau de verschillende aandachtgebieden worden uitgevoerd. Tabel 6.1. geeft de profielschets voor de organisatie van het primaire proces Watermanagement bij de regionale dienst Rijkswaterstaat IJsselmeergebied.

Aandachtsgebied	Activiteit georiënteerd 	Proces georiënteerd 	Organisatie georiënteerd 	Keten georiënteerd 
Leiderschap Strategie en beleid Management van medewerkers Management van middelen Management van processen Klanten en leveranciers Medewerkers Maatschappij Bestuur en financiers Verbeteren en vernieuwen				

Tabel 6.1: Profielschets Watermanagement bij RWS IJsselmeergebied

Hierin komt naar voren dat de leiding steeds meer oog heeft voor proces georiënteerd werken. Dit gebeurt wel binnen de grenzen van de regionale dienst. Er is steeds meer samenwerking tussen de procesverantwoordelijke. Echter zoals beschreven in hoofdstuk 5 en in de casus zit de complexiteit van het Watermanagement proces in het keten georiënteerd werken en de afstemming tussen regionale en landelijke diensten.

De rest van de aandachtgebieden halen ook niet het niveau van keten georiënteerd en zijn vooral activiteit georiënteerd. Zo zijn er wel afdelingsplannen die aan een proces worden gekoppeld, maar worden middelen en medewerkers vaak niet aan de processen gekoppeld. Het meten en sturen op de resultaten gebeurt ook niet systematisch.

6.2. Besturing- en beheersinguitdagingen

Paragraaf 6.1. gaf aan de hand van een casus de besturing en beheersinguitdagingen aan bij RWS IJsselmeergebied. In deze paragraaf worden de uitdagingen aan de hand van belangrijke theoretische concepten uit hoofdstuk 4 verder behandeld.

6.2.1. De Leeuw's voorwaarden voor effectieve besturing

Zoals eerder is vermeld in het theoretisch kader, beschrijft De Leeuw (1982) in zijn boek vijf voorwaarden voor effectieve besturing van een systeem. In dit gedeelte wordt geanalyseerd in hoeverre het Watermanagement proces bij RWS IJsselmeergebied voldoet aan deze voorwaarden. In tabel 6.2 zijn de resultaten bij elk van de voorwaarden te vinden.

Hierbij is zichtbaar, dat het ontbreken van een duidelijke doelstelling invloed heeft op de rest van de voorwaarden. Hierdoor is het lastig voor de procesverantwoordelijke om routinebesturing voor de interne activiteiten (Watermanagement activiteiten binnen RWS IJsselmeergebied), en externe activiteiten (Watermanagement activiteiten met onderdelen buiten RWS IJsselmeergebied) toe te passen. Daarnaast wordt niet goed gebruikt gemaakt van adaptieve besturing om meer betrokken te zijn bij veranderingsinitiatieven.

voorwaarde	Voldaan	Watermanagement proces RWS IJsselmeergebied
1. <i>Doelstelling</i>	Nee	De doelstellingen van het proces Watermanagement zijn onduidelijk.
2. <i>Een model van het bestuurd systeem</i>	Nee	Een model, dat gebruikt wordt voor de huidige situatie, en dat zich aanpast aan de dynamische aard van het proces ontbreekt.
3. <i>Informatie over de omgeving en toestand</i>	Nee	Door onduidelijke doelstellingen en het ontbreken van een model is de toestand van de omgeving moeilijk te definiëren.
4. <i>Voldoende stuurmaatregelen</i>	Nee	Voor de procesverantwoordelijke ontbreken de juiste interne en externe sturingsmaatregelen.
5. <i>Voldoende informatieverwerken de capaciteiten</i>	Ja	De infrastructuur, middelen en mensen zijn geschikt om voor het uitvoeren van de activiteiten en taken voor het Watermanagement proces.

Tabel 6.2: De Leeuw's voorwaarden voor effectieve besturing

6.2.2. Anthony en Young criteria voor goede beheersing

Anthony en Young (2003) beschrijven in hun boek over beheersing van non-profit organisaties een aantal belangrijke criteria voor goede beheersing. In tabel 6.3 zijn deze criteria getoetst aan de situatie bij RWS IJsselmeergebied. Opvallend aan de resultaten zijn, dat er niet wordt voldaan aan de integratie van de verschillende afdelingen, diensten en processen, waardoor er ook niet aan het totaal systeem voldaan wordt. Hierbij ontbreekt ook een financieel raamwerk, dat gekoppeld is aan het proces gestuurd werken.

Criteria	Voldaan	Watermanagement proces RWS IJsselmeergebied
1. Een totaal systeem	Nee	Een totaal systeem ontbreekt waarbij de taken over de primaire processen en verschillende diensten op een duidelijke manier gecoördineerd worden.
2. Doel congruentie	Nee	De doelen van de organisatie zijn niet helemaal duidelijk maar daarnaast creëren zijn de medewerkers ongecoördineerd eigen doelen.
3. Financieel raamwerk	Nee	De activiteiten die bij de verschillende processen uitgevoerd worden, worden vaak financieel niet aan de juiste processen toegewezen. Dit draagt bij aan de onduidelijkheid van de doelstellingen rond de primaire processen.
4. Ritmisch	Nee	Elk vijf jaar wordt er buiten de regionale diensten om bepaald wat de belangrijke uitdagingen zullen zijn. Daarnaast moeten elk jaar de budgetten doorgenomen worden. Echter er wordt niet met de procesverantwoordelijke regelmatig over de processen overlegd en hoe ervoor te zorgen dat de output gemakkelijk in elkaar overgaat.
5. Integratie	Nee	De afdelingen, diensten en processen functioneren allemaal redelijk zelfstandig. Er is weinig integratie tussen al deze verschillende onderdelen.

Tabel 6.3: Anthony en Young criteria voor goede beheersing

6.2.3. Merchant en Van der Steede beheersingproblemen

Volgens Merchant en Van Der Steede (2007) kunnen zich drie hoofdproblemen voordoen bij de beheersing en besturing van een organisatie. De drie hoofdproblemen zijn: (1) gebrek aan richting, (2) motivatie problemen, en (3) persoonlijke beperkingen. Een overzicht van de wijze waarop deze problemen zich manifesteren bij het Watermanagement proces in het IJsselmeergebied en wat voor besturing en beheersingsmechanismen te gebruiken zijn terug te vinden in tabel 6.4.

In het geval van het Watermanagement proces bij RWS IJsselmeergebied zijn vooral het gebrek aan richting en de persoonlijke beperkingen een obstakel. Zoals beschreven in de casus zijn de werknemers ontzettend betrokken bij de regio en de werkzaamheden die ze verrichten voor Rijkswaterstaat. Hierdoor zijn motivatie problemen geen hoofdprobleem. Wel vereisen de veranderingen, dat de werknemers meer keten gericht gaan werken. Dit vereist meer kennis van de verschillende processen en de diensten, waarbij vooral de waterdienst een belangrijk nieuw onderdeel is. Dit kan beschouwd worden als een ‘persoonlijke beperking’ voor de werknemers.

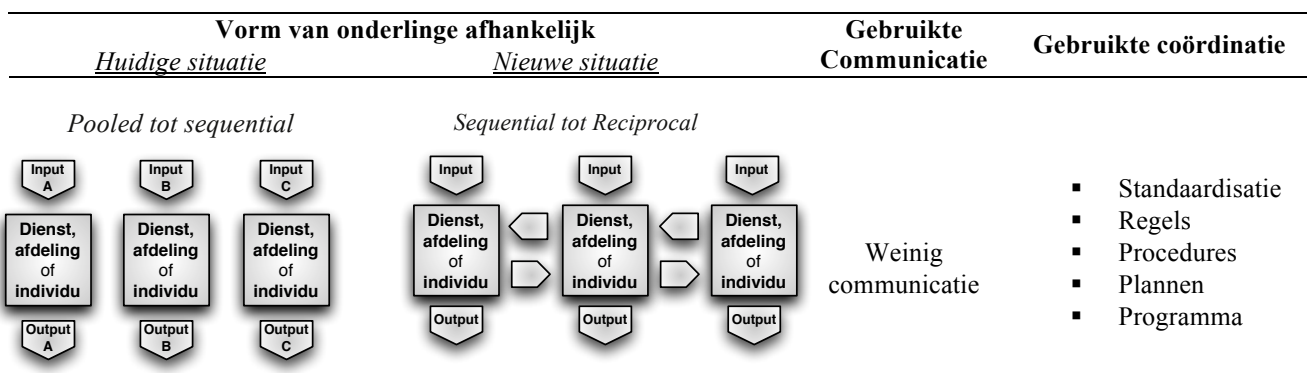
Hoofd probleem	Aanwezig	Watermanagement Proces RWS IJsselmeergebied
<i>Gebrek aan richting</i>	Ja	▪ Veel van de werknemers die betrokken zijn bij het integraal waterbeheer weten niet wat Watermanagement is, en weten niet tot welk primaire proces ze horen. ▪ Geen vloeiende coördinatie van de activiteiten over de verschillende processen en diensten. ▪ Werknemers/afdelingen starten projecten zonder overeenstemming
<i>Motivatatie Problemen</i>	Nee	▪ Motivatie problemen lijken niet een groot probleem bij RWS IJsselmeergebied. ▪ De werknemers zijn zeer betrokken met het IJsselmeergebied en hun werkzaamheden omtrent het Watermanagement in de regio.
<i>Persoonlijke beperkingen</i>	Ja	▪ Werknemers bij de RD zijn goed opgeleid en capabel om hun werkzaamheden uit te voeren. ▪ Wel is er een gebrek aan kennis omtrent de rest van de organisatieonderdelen en afdelingen. Hierdoor is het vaak lastig voor de werknemers om goed de taken uit te voeren.

Tabel 6.4: Merchant en Van der Steede beheersingproblemen

Het gebrek aan richting bij RWS IJsselmeergebied is te relateren aan een niet al te duidelijke doelstelling van het primaire proces en daarnaast ontbreekt het bij RWS IJsselmeergebied aan een goede coördinatie van de activiteiten.

6.2.4 Coördinatie van het Watermanagement proces

Uit de beschreven casus (paragraaf 6.1.) komt naar voren dat coördinatie van de activiteiten over de verschillende primaire processen en diensten een grote uitdaging is bij het beheersen en besturen van de organisatie sinds de invoering van een aantal veranderingen. Deze paragraaf analyseert de coördinatie van de processen. In tabel 6.5 zijn de belangrijkste verschillen tussen de oude situatie en de nieuwe situatie visueel gemaakt. Hieronder worden de belangrijkste onderdelen van de coördinatie besproken.



Tabel 6.5: Huidige coördinatie Watermanagement proces

In de huidige situatie is voor werknemers, afdelingen en diensten gebruikelijk om zelf taken op te pakken en te leveren en bovendien is er te weinig interactie met anderen. Hierdoor is de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende onderdelen in de regio te categoriseren van *pooled* tot *sequential*. De weinige hoeveelheid communicatie is goed op de werkvloer te merken, waar afdelingen niet weten waar de andere afdelingen of diensten mee bezig zijn, of voor dienen te zijn.

Coördinatiemechanismen die worden gebruikt, zijn plannen en programma's die op afdelingsniveau worden geschreven.

De verandering naar procesgericht werken en de invoering van een nieuwe landelijke dienst heeft voor aanpassingen gezorgd in de onderlinge afhankelijkheden van de afdelingen, diensten en individuen. De verschillende onderdelen zijn daardoor veel afhankelijker van elkaar geworden om tot effectieve en efficiënte uitvoering van de taken te komen. De verhoudingen kunnen dan ook beter gecategoriseerd worden als *sequential* tot *reciprocal*. Dit vereist echter andere vormen van coördinatie, waardoor de huidige manieren van werken en besturen als onvoldoende beschouwend kunnen worden.

6.3. Conclusie besturing- en beheersing analyse

Het toepassen van het INK-managementmodel op de casus 'monitoren en informatie uitwisseling Watermanagement' levert een profielschets van het Watermanagement proces. Van de tien aandachtsgebieden, scoren acht gebieden de laagste schaal (activiteit georiënteerd). Leiderschap, strategie en beleid halen de tweede schaal (proces georiënteerd), omdat de leiding zich steeds meer inzet voor proces georiënteerd werken. Dit gebeurt vooral binnen de grenzen van de dienst. Echter zoals beschreven in de casus zit de complexiteit van het Watermanagement proces in de afstemming tussen regionale en landelijke diensten en het keten georiënteerd werken (vierde en hoogste schaal).

Uit verdere analyses komt naar voren, dat van de drie hoofdproblemen juist, 'gebrek aan richting' en 'persoonlijke beperkingen' problemen zijn bij het Watermanagement proces. Dit heeft te maken met het niet voldoen aan essentiële voorwaarden voor goede besturing en beheersing. Zo is er niet een eenduidige doelstelling van Watermanagement en ontbreekt een 'duidelijk' model van het totale bestuurd systeem. Er is ook te weinig kennis van de coördinatie de activiteiten over de verschillende primaire processen, afdelingen en diensten. Dit gebrek aan kennis van de coördinatie de activiteiten heeft te maken met het veranderen van de onderlinge afhankelijkheden van de bedrijfsonderdelen van vooral 'pooled' richting 'reciprocal'. De huidige vormen van coördinatie kunnen daardoor als onvoldoende beschouwd worden.

De case geeft ook aan dat evalueren en verbeteren niet (systematisch) plaatsvinden. Hierdoor blijven steeds weer dezelfde issues spelen en is en is het lastig voor de leiding om proactief een bijdrage te leveren aan nieuwe veranderingen.

Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk behandelt de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek. Paragraaf 7.1. onderzoeksconclusies, geeft antwoord op de deelvragen. Paragraaf 7.2. komt met aanbevelingen voor het Watermanagement proces bij RWS IJsselmeergebied en paragraaf 7.3. sluit het onderzoek af.

7.1. Onderzoeksconclusies

Bij de overheidsinstantie Rijkswaterstaat (RWS) is in 2003 besloten om een procesgestuurde organisatievorm toe te passen. De invoering van het primaire proces Watermanagement verloopt echter niet soepel en leidt bij zowel de leiding als de werknemers tot onduidelijkheid. De onduidelijkheid rond dit primaire proces wordt verder versterkt door drie andere grote veranderingen. Eén van deze belangrijke veranderingen is de splitsing van beleid, uitvoering en controle, waardoor Rijkswaterstaat voornamelijk de uitvoeringstak van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is geworden. De andere twee ingrijpende veranderingen zijn de vorming van een landelijke dienst (waterdienst) en de invoering van belangrijke nieuwe kaders (waaronder een nieuw beheers- en ontwikkelingsplan en nieuwe Europese waterwetgeving). Al deze ingrijpende veranderingen hebben geleid tot veel onduidelijkheid over wat het primaire proces Watermanagement inhoudt. Daarnaast veroorzaakt deze onduidelijkheid, besturing en beheersingproblemen in de vorm van gebrekkige interne communicatie, gebrekkige externe communicatie, slechte afstemming en controle van activiteiten. Doelstelling van dit onderzoek was daarom:

Het creëren van meer duidelijkheid en een betere besturing en beheersing van het primaire proces Watermanagement binnen de Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied.

Om dit te bereiken is de volgende hoofdvraag onderzocht:

Welke aanbevelingen kunnen gemaakt worden ter verduidelijking en verbetering van de besturing en beheersing van het primaire proces Watermanagement bij Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied?

Om op een gestructureerde wijze tot een antwoord op deze vraag te komen zijn vijf deelvragen geformuleerd.

Deelvraag 1 richtte zich op het vinden van een bruikbare definitie en beschrijving voor (primaire) processen binnen Watermanagement en de rol van een primaire proces in een organisatie. Hiervoor zijn geschikte definities en omschrijvingen gevonden in het procesmodel voor organisaties van De Boer en Krabbendam (1996). Een proces is hierin een reeks opeenvolgende samenhangende gebeurtenissen waarin een transformatie plaatsvindt. Binnen een organisatie zijn drie hoofdtypes processen die uitgevoerd worden: *primaire processen, ondersteunende processen* en

besturingprocessen. Primaire processen, instandhoudingprocessen en besturingprocessen vormen hierbij samen een (organisatie)systeem wat belangrijke begrippen voor dit onderzoek combineert.

Deelvraag 2 gaf meer inzicht in theoretische concepten voor de analyse van de besturing en beheersing van het primaire proces Watermanagement. Goede beheersing is bereikt, wanneer het management redelijk zeker kan zijn, dat goede uitkomsten bereikt worden. Het ontbreken van juiste beheersingsystemen kan leiden tot drie hoofdproblemen: gebrek aan richting, motivatie problemen, en persoonlijke beperkingen. Om dit te vermijden zijn er voorwaarden waaraan de besturing moet voldoen: (1) een doelstelling, (2) een model van het bestuurd systeem, (3) informatie over de toestand van het bestuurd systeem, (4) voldoende stuurmaatregelen, en (5) voldoende informatieverwerkende capaciteit. Ook zijn er criteria voor een goed beheersingsysteem: (1) een totaal systeem, (2) doel congruentie, (3) financieel raamwerk, (4) ritmisch, en (5) integratie. Om hieraan te voldoen kan gebruik gemaakt worden van besturing- en beheersingmaatregelen als: prestatie-, actie-, personele- en culturele mechanismen. Ook is het bij processen belangrijk om de verschillende onderlinge afhankelijkheden tussen de onderdelen, processen en actoren goed te coördineren. Voor de verschillende onderlinge afhankelijkheden zijn verscheidene noodzakelijke maatregelen in te zetten.

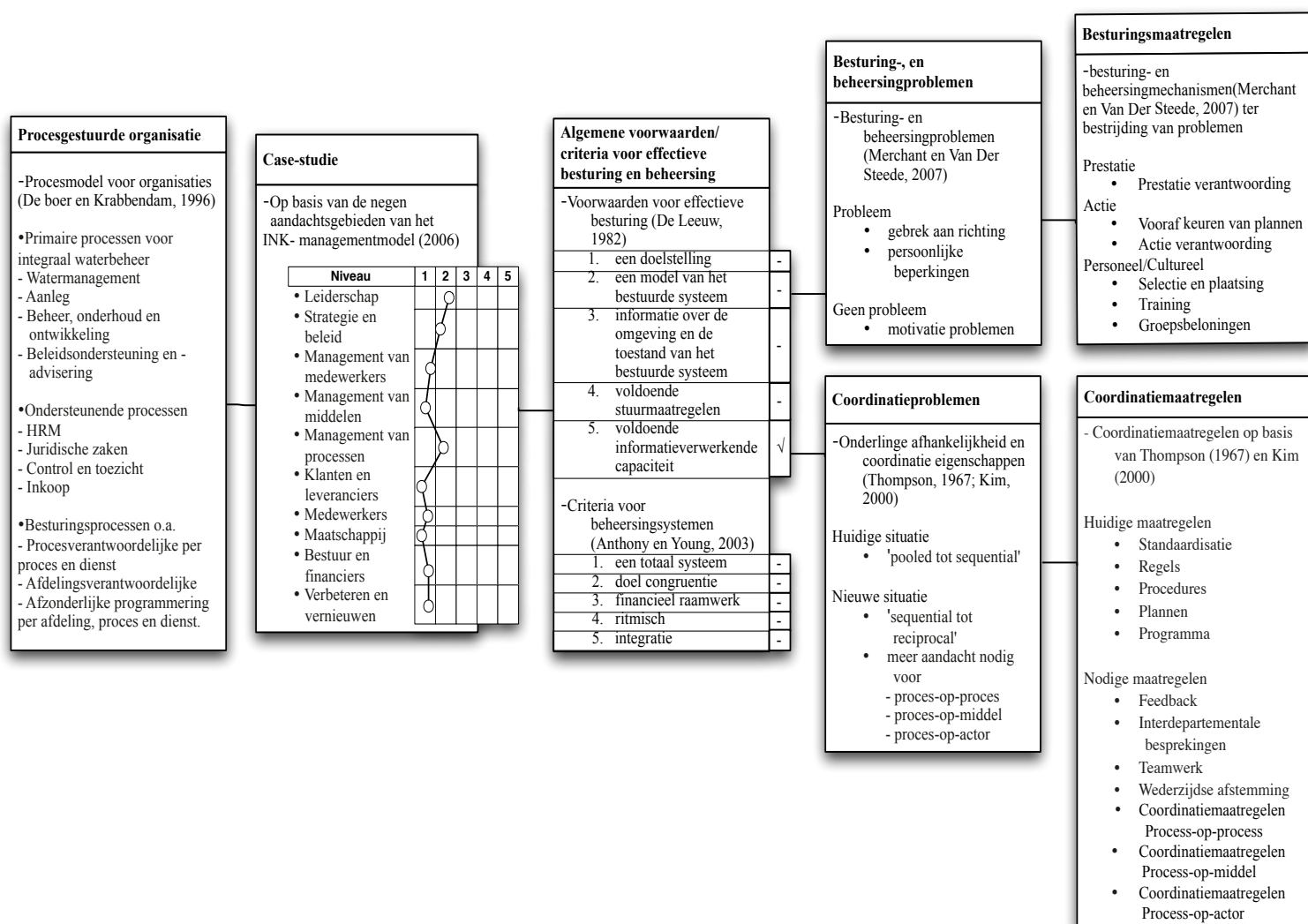
Deelvraag 3 probeerde een omschrijving van het primaire proces Watermanagement bij de Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied te geven, en de relatie van dit proces ten opzichte van andere (primaire) processen te schetsen. Conclusie van deze analyse is dat Watermanagement één van de vier primaire processen is om te komen tot integraal waterbeheer van het hoofdwatersysteem in het IJsselmeergebied. De andere processen zijn: (1) Beheer, onderhoud en ontwikkeling, (2) Aanleg, en (3) Beleidsondersteuning en –advisering. Het is lastig om een statische beschrijving van het Watermanagement proces te geven. De taken zijn onder andere afhankelijk van de politieke agenda, de wensen van de maatschappij, de capabiliteit van de markt, veranderende ecologie en moeten ook in relatie worden gebracht met de andere primaire processen. Het proces kan daarom gekarakteriseerd worden als dynamisch met als leidraad de volgende verantwoordelijkheden (aflopend in prioriteit):

1. het reguleren van de **hoeveelheid** water in het hoofdwatersysteem;
2. het reguleren van de **kwaliteit** van het water; en
3. het reguleren van het gebruik voor (overige) **gebruiksfuncties** (uitgezonderd scheepvaart).

In deelvraag 4 wordt een analyse naar de huidige situatie van de besturing en beheersing van het primaire proces Watermanagement bij de Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied uitgevoerd. Motivatieproblemen zijn bij het Watermanagement proces in de Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied geen hoofdprobleem, doordat de werknemers een grote betrokkenheid met werk hebben. Wel volgt uit de analyse en de case studie, dat een ‘gebrek aan richting’ en aan ‘persoonlijke

beperkingen' een probleem zijn bij het primaire proces Watermanagement. Dit heeft te maken met het niet voldoen aan essentiële voorwaarde voor goede besturing en beheersing. Er is niet een eenduidige doelstelling van Watermanagement en er ontbreekt een model van het totale bestuurd systeem. Regelmatig worden op afdelingsniveau plannen en programma's ontwikkeld, maar het proces mist een goed geïntegreerd systeem voor de besturing.

Er is ook te weinig kennis van de coördinatie van de activiteiten over de verschillende primaire processen, afdelingen en diensten. Dit laatste heeft te maken met het veranderen van de onderlinge afhankelijkheden van de bedrijfsonderdelen van vooral 'pooled tot sequential' richting 'sequential tot reciprocal'. De huidige vormen van coördinatie kunnen daardoor als onvoldoende beschouwd worden. In de case komt ook naar voren dat er niet systematisch aan evaluaties gedaan wordt. Dit is essentieel voor het constant willen verbeteren van de activiteiten en processen. Hierdoor blijven steeds dezelfde issues opspelen en kan de leiding moeilijk een proactieve bijdrage leveren aan nieuwe veranderingen en aanpassingen.



Figuur 7.1: Resultaten theoretisch raamwerk

Deelvraag 1 en 2 maakten het mogelijk om een theoretisch raamwerk te creëren voor de analyse van het primaire proces Watermanagement (deelvraag 3) en voor de analyse van de besturing en beheersing van dit proces bij de Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied (deelvraag 4). Het totale resultaat van het theoretisch raamwerk en de analyse is terug te vinden in figuur 7.1. Dit levert besturingsmaatregelen en coördinatiemaatregelen die verder besproken worden in de aanbevelingen (paragraaf 7.2).

7.2. Aanbevelingen

Aan de hand van de gevoerde analyses uit hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 en de getrokken conclusies in paragraaf 7.1. presenteert deze paragraaf aanbevelingen en oplossingen. De aanbevelingen en oplossingen zijn erop gericht om duidelijkheid te creëren in het primaire proces Watermanagement en de besturing en beheersing van dit proces binnen de Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied te verbeteren. De eerste aanbeveling moet ingezet worden buiten de grenzen van de dienst IJsselmeergebied, de rest kan uitgevoerd worden door de regionale dienst. Het eerste gedeelte van de aanbevelingen is gericht op het creëren van meer duidelijkheid rond het primaire proces Watermanagement (paragraaf 7.2.1. en 7.2.2). Paragraaf 7.2.3. tot en met paragraaf 7.2.5. behandelen de besturing- en beheersingvraagstukken door aanbevelingen te geven over de coördinatie van het proces en de te gebruiken stuurmaatregelen. Paragraaf 7.2.6. geeft aanbevelingen om ervoor te zorgen dat goede besturing en beheersing in stand blijven zodat het management redelijk zeker is, dat de gewenste uitkomsten bereikt worden.

7.2.1. Formulering strategische visie voor het primaire proces Watermanagement

De eerste aanbeveling heeft als doelstelling het creëren van meer duidelijkheid bij alle diensten over het primaire proces Watermanagement. De onduidelijkheid over dit proces is namelijk te vinden bij alle regionale diensten van Rijkswaterstaat. Een meer duidelijke formulering van de doelstellingen en een strategische visie voor de toekomstige activiteiten zou voor al deze diensten veel duidelijkheid met zich meebrengen. Deze beschrijving zou het makkelijker maken om beleidsdocumenten in te delen op basis van de primaire processen. Het ‘Beheer- en Ontwikkelplan Rijkswateren 2010-2015’ houdt hier geen rekening mee waardoor veel tijd nodig is om de plannen en primaire processen te koppelen.

7.2.2. Regelmatige afstemming van de doelstellingen

De tweede aanbeveling heeft ook betrekking op de onduidelijkheden, die ontstaan zijn rond het primaire proces Watermanagement. De analyse van dit primaire proces in hoofdstuk 5 legt uit dat het

lastig is om een statisch beschrijving van dit proces te creëren.

De inhoud van het proces is afhankelijk van veel variabelen waaronder de politieke agenda, de wensen van de maatschappij, de capabiliteit van de markt en veranderende ecologie. Daarnaast moet het proces op regionaal niveau altijd in relatie tot de andere drie primaire processen (1.Beheer, onderhoud en ontwikkeling, 2.Aanleg, en 3.Beleidsondersteuning en –advisering), en de landelijke activiteiten gezien worden. Het proces kan daarom beter als een dynamisch proces beschouwd worden.

Dit vereist regelmatige afstemming van de doelstellingen tussen de verschillende primaire processen en de verschillende diensten. Wel zijn er een aantal richtlijnen om de inhoud van de activiteiten te verdelen, het Watermanagement proces is volgens interne documenten verantwoordelijk voor (aflopend in prioriteit):

1. het reguleren van de **hoeveelheid** water in het hoofdwatersysteem;
2. het reguleren van de **kwaliteit** van het water; en
3. het reguleren van het gebruik voor (overige) **gebruiksfuncties** (uitgezonderd scheepvaart).

Het advies is om deze beschrijving van Watermanagement (hoewel dus niet compleet) constant aan de werknemers te communiceren, zodat zij weten waar de uitvoering van hun taken aan bijdragen. De afstemming van de doelstelling dient echter eerst bij de directeuren (water) en procesverantwoordelijke te geschieden, voordat dit gecommuniceerd wordt aan de rest van de organisatie. Dit is ter voorkoming van onduidelijkheid.

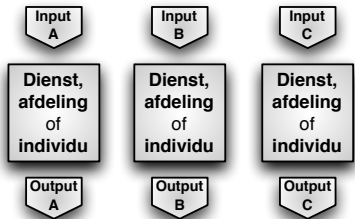
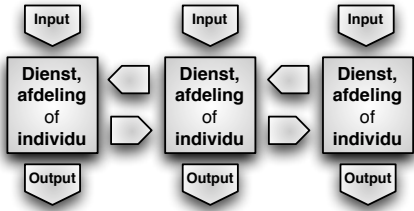
7.2.3. Coördinatie van het proces over de afdelingen en diensten

Door de invoering van het procesgericht werken zijn de verschillende organisatieonderdelen veel afhankelijker van elkaar geworden. Hierdoor heeft een verschuiving plaatsgevonden van ‘pooled tot sequential’ onderlinge afhankelijkheden naar ‘sequential tot reciprocal’. Dit vereist betere en meer communicatie om tot goede resultaten te komen. De communicatie en coördinatie op basis van vooral *expliciete coördinatie* (o.a. plannen en programma’s) mechanismen is hierbij onvoldoende.

Door het veranderen van de onderlinge afhankelijkheid is het ook verstandig om coördinatiemaatregelen als feedback, interdepartementale besprekingen en wederzijdse afstemming tussen procescoördinatoren toe te voegen aan de al bestaande coördinatiemechanismen.

De coördinatie dient zich meer te focussen op *proces-op-proces*, *proces-op-middelen* en *proces-op-actor* (Kim, 2000) onderlinge afhankelijkheden, om te zorgen dat de processen over de verschillende diensten vloeiend lopend. Hiervoor dient de coördinatie uitgebreid te worden met mechanismen die samenwerking en interdepartementale afstemming bevorderen en op lange termijn leiden tot *impliciete coördinatie*.

Tabel 7.1. geeft de belangrijkste aanpassingen voor de coördinatie van het Watermanagement proces weer.

Situatie	Vorm van onderlinge afhankelijk	Eisen voor de communicatie en beslissingneming	Soort noodzakelijke coördinatie
<i>Oude situatie</i>	<i>Pooled tot sequential</i>	Weinig communicatie	▪ Standaardisatie ▪ Regels ▪ Procedures ▪ Plannen ▪ Programma
			
<i>Nieuwe situatie</i>	<i>Sequential tot Reciprocal</i>	Gemiddeld tot veel communicatie	▪ Feedback ▪ Interdepartementale besprekingen ▪ Teamwerk ▪ Wederzijdse afstemming
			

Tabel 7.1: Nieuwe coördinatie Watermanagement proces

7.2.4. Verantwoording, proces denken en groepsbelang bevorderen

De besturing- en beheersinghoofdproblemen van Merchant en Van Der Steede (2007) bracht aan het licht dat RWS IJsselmeergebied te kampen heeft met een ‘gebrek aan richting’ en met ‘persoonlijke beperkingen’ van werknemers. Merchant en Van Der Steede (2007) presenteren hiervoor een aantal oplossingen. Deze oplossingen en of ze geschikt zijn voor gebruik bij het Watermanagement proces in het IJsselmeergebied zijn te vinden in tabel 7.2.

Maatregelen tegen hoofdproblemen			
<i>Gebrek aan richting</i>	<i>Optie?</i>	<i>Persoonlijke beperkingen</i>	<i>Optie?</i>
<i>Prestatie mechanisme</i>		<i>Prestatie mechanisme</i>	
• Prestatie verantwoording	√	▪ Prestatie verantwoording	√
<i>Actie mechanisme</i>		<i>Actie mechanisme</i>	
▪ Vooraf keuren van plannen ▪ Actie verantwoording	√ √	▪ Vooraf keuren van plannen ▪ Actie verantwoording ▪ Redundantie	√ √ -
<i>Personeel/culturele mechanisme</i>		<i>Personeel/culturele mechanisme</i>	
▪ Selectie en plaatsing ▪ Training ▪ Creatie van sterke organisatiecultuur ▪ Groepsbeloningen	√ √ - √	▪ Selectie en plaatsing ▪ Training ▪ Juiste voorzieningen	√ √ -

Tabel 7.2: Stuurmaatregelen tegen de hoofdproblemen

De te nemen stuurmaatregelen tegen de hoofdproblemen bij RWS zijn:

- prestatie en actieverantwoording geleverde prestaties,
- vooraf keuren van plannen,
- training (workshops) voor de verschillende afdelingen en over de processen,
- selectie en plaatsing van werknemers met affiniteit voor proces(systemen)denken en
- groepsbeloningen om samenwerking te stimuleren.

‘Redundantie’ (zelfde taak door verschillende mensen of systemen laten uitvoeren) en ‘beschikbaarheid van de juiste voorzieningen’ als maatregel om *persoonlijke beperkingen* te bestrijden zijn niet van toepassing voor RWS IJsselmeergebied. Redundantie voldoet niet aan de eisen om de organisatie efficiënter te maken en de werkomgeving van de werknemers voldoet om de activiteiten uit te voeren.

Het ‘creëren van een sterke cultuur’ is een optie tegen het gebrek aan richting, maar zoals door Swiss (1992) en Rago (1994) is aangegeven, is dit bij een overheidsinstantie een zeer lastige opgave.

7.2.5. Het creëren van een model van het totale bestuurd systeem

De analyse van de besturing en beheersing van het primaire proces toont een aantal gebreken betreffende essentiële criteria ten behoeve van goede en effectieve besturing.

Combinatie van de analyse de effectieve voorwaarden van De Leeuw (1982), de criteria van Anthony en Young (2003), de besturing- en beheersinghoofdproblemen (Merchant en Van Der Steede, 2007) en de nieuwe coördinatievraagstukken (Daft, 2003, gebaseerd op Thompson, Organizations in action, 1967) levert de aanbeveling om een geïntegreerd model van het totale bestuurd systeem te hebben. Naast het in acht nemen van de modelleringbeslissingen van De Leeuw (2002) is het belangrijk dat het model de besproken aanbevelingen zoveel mogelijk combineert. Punten die behandeld dienen te worden voor het te creëren model zijn, dat het:

- omgaat met de dynamische aard van het Watermanagement proces,
- de toestand weergeeft van de activiteiten,
- past in het financieel raamwerk van RWS,
- verantwoording en groepsbelang bevorderen,
- stimuleert om het proces te blijven verbeteren, en
- de coördinatie van de activiteiten overzichtelijk maakt.

In de tekstbox wordt een mogelijk model met stappenplan gepresenteerd. Dit model gebruikt de Deming Cirkel als basis, zoals ook gebruikt bij de analyse van de case studie.

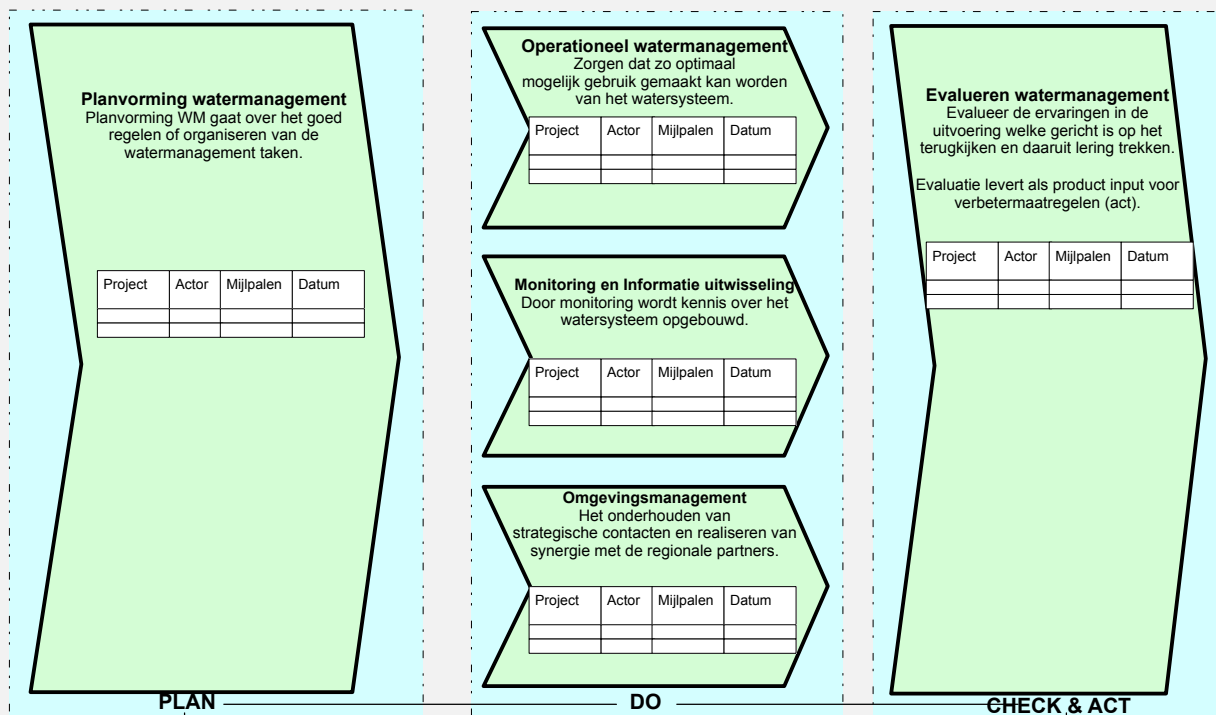
Tekstbox: Mogelijk model van het totale bestuursysteem

Dit model van het totale bestuursysteem is uitgetoetst (getest) tijdens een periode van december 2009 tot en met januari 2010

- 1) De procesverantwoordelijken en directeurs stemmen de doelstellingen en taken van het primaire proces Watermanagement af met de verschillende processen en diensten.
- 2) De werknemers creëren voor elke activiteit plannen. Deze plannen worden ingedeeld in doelstelling, planningswerkzaamheden, uitvoeringswerkzaamheden en evaluatiemethoden. Voor alle onderdelen worden ook belangrijke mijlpalen onderscheiden. Hierbij zoeken werknemers ook al contact met de verschillende individuen, afdelingen en diensten die zij nodig zullen hebben. Daarnaast wordt ook een financieel plaatje aan de plannen toegevoegd.
- 3) De plannen en financiën worden samen met de procesverantwoordelijke besproken om vooraf goedgekeurd te worden.
- 4) De plannen worden aan het model (figuur 7.2) toegevoegd waarop de procesverantwoordelijke kan zien welke activiteiten worden uitgevoerd, door wie en wanneer deze dienen te zijn afgerond.
- 5) Alle betrokkenen van het Watermanagement proces worden in een gezamenlijke bespreking op de hoogte gebracht van de plannen voor het jaar.
- 6) Het model (figuur 7.2) wordt op een goed zichtbare plek in de organisatie opgehangen.

Watermanagement is:

- Het reguleren van de hoeveelheid water in het hoofdwatersysteem (door toepassing van de trits: bergen, vasthouden en afvoeren)
- Het reguleren van de kwaliteit van het water (door schoonhouden, scheiden en doorspoelen;
- Het reguleren van het gebruik voor (overige) gebruiksfuncties (met uitzondering van het scheepvaartverkeer).



Figuur 7.2: Mogelijk model van het totale bestuursysteem

7.2.6. Proactief aangaan van nieuwe veranderingen

Aanleiding voor dit rapport is de ontstane onduidelijkheid rond het Watermanagement proces. Oorzaken hiervan zijn te vinden in de vele veranderingen, die op de regionale diensten zijn afgekomen. Om te voorkomen dat veranderingen zomaar worden neergelegd bij de regionale diensten is het belangrijk dat deze zich proactief instellen in het volgen van de veranderingstrajecten en zoveel mogelijk een bijdrage proberen te leveren. Dit zal helpen om dergelijke onduidelijkheden in de toekomst te voorkomen en helpen om veel genoemde redenen en oorzaken voor het mislukken van projecten in de publieke sector te vermijden (Abrahamson, 2004; Soltani et al., 2007):

- Fundamentele gebreken in de filosofie van de veranderingsinitiatieven
- Ineffectieve Communicatie
- Het gebrek aan ononderbroken trainingen
- Gebrek aan commitment van het top management
- Gebrek aan commitment van werknemers
- Het aangaan van teveel veranderingsinitiatieven.

7.3. Algemene conclusie

De voorgestelde aanbevelingen uit dit onderzoek klinken niet ingewikkeld, maar vereisen wel medewerking van veel verschillende actoren binnen Rijkswaterstaat om succesvol te worden. Dit zal een complicerende factor zijn voor de invoering van de veranderingen. Vijf van de zes aanbeveling kunnen door de Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied uitgevoerd worden of worden voorgetrokken. Dit document geeft geen stappenplan voor de invoering van de aanbevelingen. Dit zal dus nog moeten geschieden. Daarnaast is het van belang om op te merken dat net als het primaire proces Watermanagement, besturing en beheersing ook dynamische activiteiten zijn. De juiste mix van maatregelen hebben te maken met de soort, de kwaliteit en de wensen van werknemers, de beschikbare middelen, het type leiders en niet te vergeten de doelstellingen van de organisatie. Al deze factoren dienen steeds afgewogen te worden en vereisen daarom continue aanpassing en verbetering. Het correct afwegen van de verschillende factoren, en het toepassen van de juiste maatregelen zal invloed hebben op de drie deelgebieden waarop de gevolgen van problematische aansturing merkbaar zijn: (1) interne sturing, (2) externe sturing, en (3) controle en afstemming.

Het gebrek aan sturing, controle en afstemming in de regionale dienst Rijkswaterstaat IJsselmeergebied, was verder ook te liëren aan onduidelijkheid rond de definiëring en inhoud van het primaire proces Watermanagement. De analyses en aanbevelingen zullen helpen bij het creëren van meer duidelijkheid omtrent het primaire proces Watermanagement en een positieve invloed hebben op de sturing en beheersing van de drie deelgebieden.

Referenties

Artikelen en Boeken

Abrahamson, E. (2004) avoiding repetitive change syndrome, *MIT Sloan Management Review*, Vol. 45, No. 2, pp. 93-95.

Anthony, R., and Young, D. (2003) Management control in non-profit organizations, *7th edition*, McGraw-Hill,

Boer, H. and Krabbendam, J.J. (1996) Organisaties en Organisatiekunde, Universiteit Twente, Enschede, Nederland.

Daft, R.L. (2003) Management, South-Western Learning, United States of America.

Daft, R.L. (2004) Organization theory and design, *8th edition*, South-Western Thomson Learning, Mason (Ohio), United States of America.

Deming, W.E. (1982) Out of the crisis, *1st edition*, Massachusetts Institute of technology, Cambridge, United States of America.

Gabor, A. (1990) The man who discovered quality: How W. Edwards Deming brought the quality revolution to America, *1st edition*, Times Books, New York, United States of America.

Henri, J.F. (2006) Organizational culture and performance measurements systems, *Accounting Organizations and Society*, Vol. 31, No. 1, pp. 77-103.

Hill, S. (1991) Why quality circles failed but total quality management might succeed, *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 29, No. 4, pp. 541-568.

Hogenboom, M.C., and Van Krugten-Elgersma, P. (1999) Work-groups and soft skills: Based on years of practicing soft skills in work-groups and teaching it to others, *1st edition*, Cap Gemini Nederland B.V., Nederland.

INK (2006) Handleiding positiebepaling publieke sector/onderwijs/zorginstellingen, *5th edition*, INK, Zaltbommel, Nederland.

Jennings, E.T. and Ewalt, J.A.G. (1998) Interorganizational coordination, administrative consolidation, and policy performance, *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 5, pp. 417-428.

Jennings N.R., Norman T.J., Faratin P., O'Brien P., Odgers B. (2000) Autonomous agents for business process management, *Applied Artificial Intelligence*, Vol. 14, No. 2, pp. 145 – 189.

Jennings N.R., Faratin P., Johnson M.J., Norman T.J., O'Brien P. and Wiegand M.E. (1996) Agent-based business process management, *International Journal of Cooperative Information Systems*, Vol. 5, No. 2-3, pp. 105-130.

Jensen M.C. and Meckling W.H. (1995) Specific and general knowledge, and organizational structure, *International Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 8, No. 2, pp. 4-18.

Kim, H.W. (2000) Business process versus coordination process in organizational change, *The International Journal of Flexible Manufacturing Systems*, Vol. 12, No. 4, pp. 275-290.

Kodama, M. (2005) Innovation through dialectical leadership — Case studies of Japanese high-tech companies, *Journal of High Technology Management Research*, Vol. 16, No. 2, pp. 137-149.

Kramer, N.J.T.A. and Smit, J. de (1987) Systeemdenken, *4th edition*, Stenfert Kroese, Leiden, Nederland.

Leeuw, A.C.J. de (1982) Organisaties: Management, analyse, ontwerp en verandering; een Systeemvisie, *1st edition*, Van Gorcum, Assen, Nederland.

Leeuw, A.C.J. de (2002) Bedrijfskundig management: Primair proces, strategie en organisatie, 2nd edition, Koninklijke Van Gorcum BV, Assen, Nederland.

Makri, M., and Scandura, T.A. (2010) Exploring the effects of creative CEO leadership on innovation in high-technology firms, *The Leadership Quarterly*, Vol. 21, pp. 75-88.

Malone, T.W., and Crowston, K. (1994) The interdisciplinary study of coordination, *ACM Computing Surveys*, Vol. 26, No. 1, pp. 87-119.

Merchant, K.A., and Van Der Steede, W.A. (2007) Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives, 2nd edition, Pearson Education Limited, Essex, England.

Neave, H.R. (1990) The Deming Dimension, 1st edition, SPC Press Inc, Tennessee, United States of America.

OECD (2005) Modernising Government: The Way Forward, Organisation for Economic Co-Operation and Development.

Quinn, R.E., and Rohrbaugh, J. (1983) A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis, *Management Science*, Vol.29, No.3, pp. 363-377.

Rago, W.V. (1994) Adapting total quality management (TQM) to government: Another point of view, *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 1, pp. 61-64.

Rico, R., Sanchez-Manzanares, M., Gil, F., and Gibson, C. (2008) Team implicit coordination processes: A team knowledge-base approach, *Academy of Management Review*, Vol. 33, No. 1, pp. 163-184.

Simons, R.L. (1995) Levers of control: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal, 1st edition, Harvard Business School Press, Boston, United States of America.

Soltani, E., Lai, P.C., and Mahmoudi, V. (2007) Managing change initiatives: Fantasy or reality? The case of public sector organisations, *Total Quality Management*, Vol. 18, No. 1-2, pp. 153-179.

Swiss, J.E. (1992) Adapting total quality management (TQM) to government, *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 4, pp. 356-362.

Thawani, S. (2004) Six sigma: Strategy for organizational excellence, *Total Quality Management & Business Excellence*, Vol. 15, No. 5, pp. 655-664.

Wareham J., Bjorn-Andersen N. and Neergaard P. (1998) Reinterpreting the demise of hierarchy: A case study in information technology, empowerment and incomplete contracts, *Information Systems Journal*, Vol. 8, No. 4, pp. 257-272.

Yin, R.K. (2009) Case study research: Design and methods, 4th edition, SAGE Publications, California, United States of America.

Websites

INK-website (september 2010) - <http://www.ink.nl/nl/p4bd81e110a03e/aandachtsgebieden-van-het-ink-managementmodel.html>

Nederland leeft met water (september 2010) - http://www.nederlandleeftmetwater.nl/wie_doet_wat

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (september 2010) - <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/venw/organisatie/organogram>

Interne Bronnen

Agenda 2012 ondernemingsplan (2008)

Beheer- Ontwikkelingsplan Rijkswateren (BPRW) 2010-2015 (2009)

Service level agreement (SLA) offerte Watermanagement (2009)

Bedrijfsmodel Rijkswaterstaat: Een beschrijving van het toekomstige agentschap RWS (2003)

Figuren en tabellen

Figuren

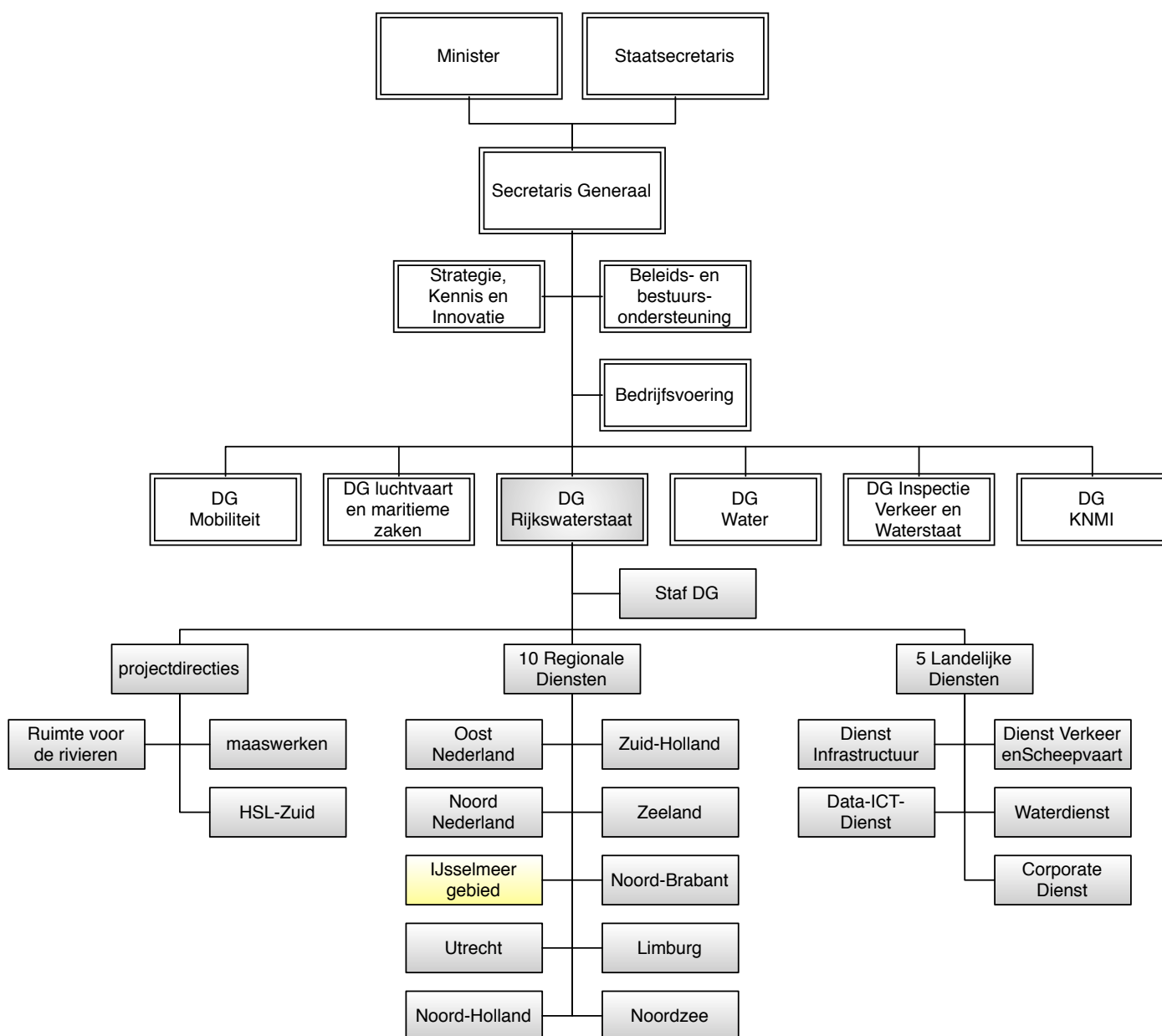
Figuur 1.1: Hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersystemen	13
Figuur 1.2: Het IJsselmeergebied	14
Figuur 2.1: Onduidelijkheid over Watermanagement	15
Figuur 2.2: Problemen bij de aansturing	17
Figuur 2.3: Probleemkluwe	18
Figuur 3.1: Onderzoeksraamwerk	22
Figuur 4.1: Black box	23
Figuur 4.2: Procesmodel voor organisaties	24
Figuur 4.3: organisatiecultuur: "competing value model"	31
Figuur 4.4: INK-managementmodel	32
Figuur 4.5: Theoretisch raamwerk	33
Figuur 5.1: procesmodel integraal waterbeheer RWS IJsselmeergebied	38
Figuur 7.1: Resultaten theoretisch raamwerk	53
Figuur 7.2: Mogelijk model van het totale bestuurd systeem	58
Figuur I.1: Organigram Ministerie van Verkeer en Waterstaat	65
Figuur II.1: Organigram regionale dienst RWS IJsselmeergebied	66
Figuur III.1: Organigram landelijke dienst RWS Waterdienst	67

Tabellen

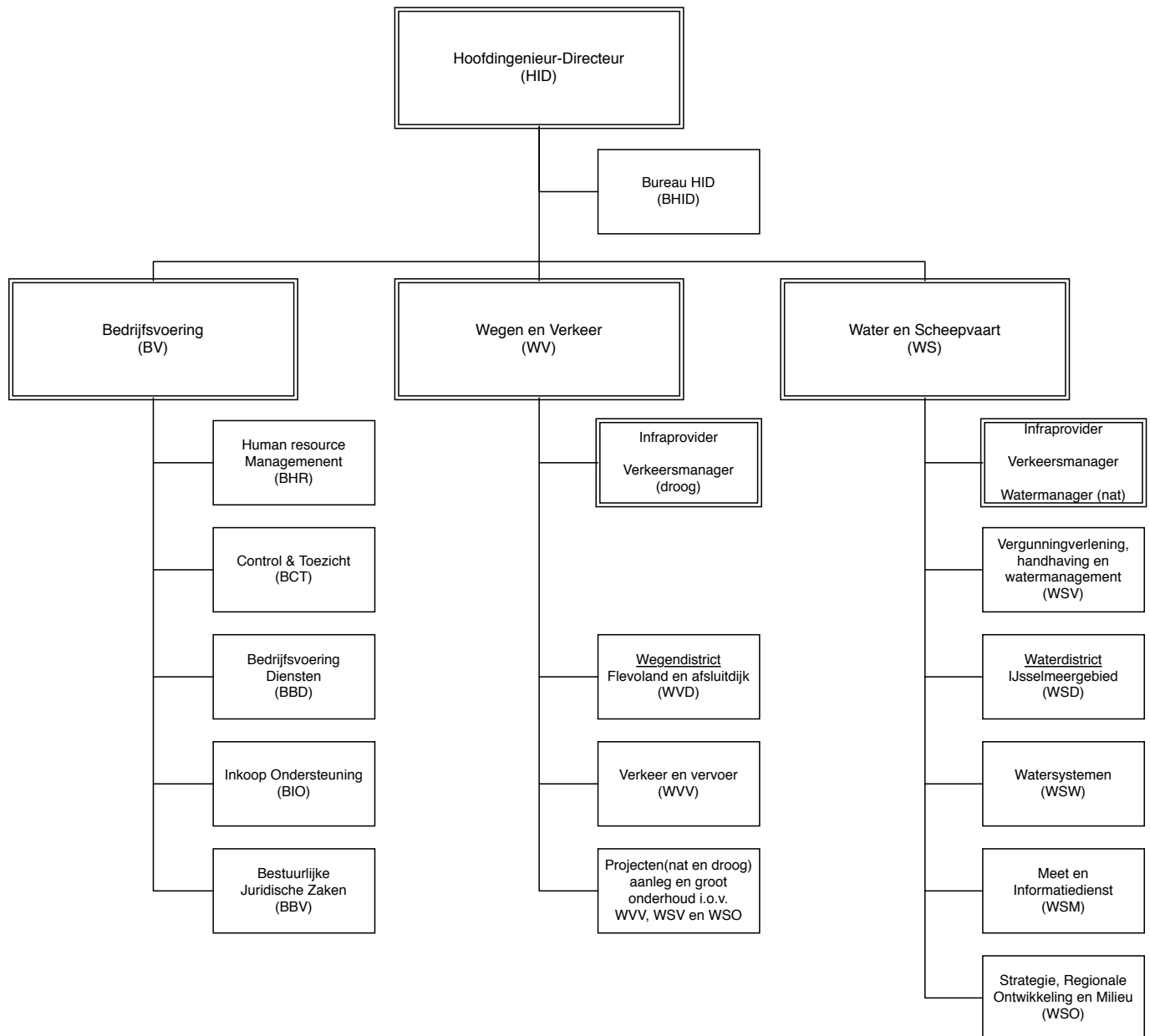
Tabel 4.1: besturing-en beheersingmechanismen tegenover besturing-en beheersingproblemen	26
Tabel 4.2: Voorwaarden voor strakke beheersing	27
Tabel 4.3: Classificaties van onderlinge afhankelijkheid	28
Tabel 4.4: procesafhankelijkheden op basis van 'coördinatie theorie'	29
Tabel 5.1: Inventarisatie Watermanagement taken (eind 2009)	38
Tabel 6.1: Profielschets Watermanagement bij RWS IJsselmeergebied	45
Tabel 6.2: De Leeuw's voorwaarden voor effectieve besturing	46
Tabel 6.3: Anthony en Young criteria voor goede beheersing	47
Tabel 6.4: Merchant en Van der Steede beheersingproblemen	48
Tabel 6.5: Huidige coördinatie Watermanagement proces	48
Tabel 7.1: Nieuwe coördinatie Watermanagement proces	56
Tabel 7.2: Stuurmaatregelen tegen de hoofdproblemen	56

Tekstbox

Tekstbox: Mogelijk model van het totale bestuurd systeem	58
---	-----------

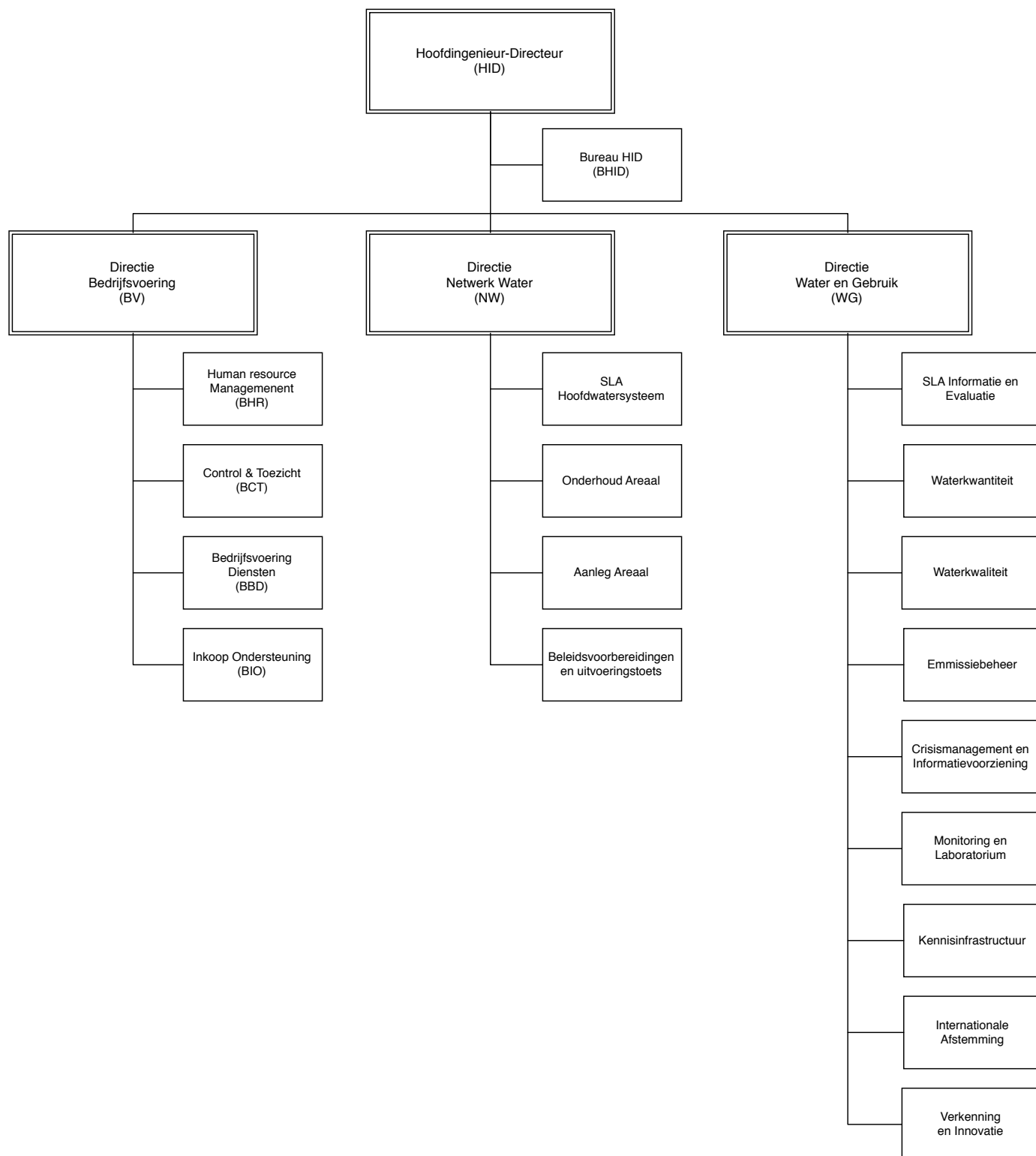
Bijlage I: Organigram Ministerie van Verkeer en Waterstaat**Figuur I.1:** Organigram Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Bijlage II: Organigram regionale dienst RWS IJsselmeergebied



Figuur II.1: Organigram regionale dienst RWS IJsselmeergebied

Bijlage III: Organigram landelijke dienst RWS Waterdienst

**Figuur III.1:** Organigram landelijke dienst RWS Waterdienst

Bijlage IV: Vragenlijst interviews

- Wat is Watermanagement volgens u? (Verschillende taken of functies)
- Zijn er verschillen in prioriteit?
- Waar is deze afdeling verantwoordelijk voor?
- Welke rol hebben jullie in het Watermanagement?
- Met welke interne actoren/afdelingen werken jullie? Wat verwachten zij van jullie en wat verwachten jullie van hun bijdrage?
- Met welke externe (waterdienst/provinciën/etc.) afdelingen werken jullie? Wat verwachten zij van jullie en wat verwachten jullie van hun bijdrage?
- Wat verwacht de buitenwereld van Watermanagement? Ontstaan daar problemen?
- Waar houdt u zich mee bezig als senior medewerker Watermanagement/watermanager/procesverantwoordelijke?
- Wat is de waterdienst?
- Wat doet de waterdienst aan Watermanagement?
- Wat horen de Regionale Diensten aan Watermanagement te doen?
- Hoe is de afstemming tussen de twee diensten geregeld?
- Wat kan er beter in de afstemming?
- Wat is de rol van de verschillende veranderingen? (BPRW, UPP, SLA, waterwet)?
- Hoe komt het BPRW tot stand?
- Veel verschillen tussen huidige activiteiten en BPRW?
- Wat doen jullie met het BPRW? (Categoriseren/samen werken)
- Hoe verloopt het proces tot de uiteindelijke uitvoeringsplannen?
- Wat is meerjarenprogrammering en hoe komen ze tot stand?
- SWOT (Strength, weakness, opportunities and threats) van heel RWS
- SWOT (Strength, weakness, opportunities and threats) van het Watermanagement proces
- Hoe verloopt de implementatie van de verschillende veranderingen?
- Wat is u visie op de huidige gang van zaken?
- En waar ziet u verbeterpunten?