



## Opdrachtgeverschap in overheidsprogramma's

Door Edwin van Dieën <sup>1</sup>

### Inleiding

Op de PGM Open 2013 zijn drie sessies georganiseerd over het opdrachtgeverschap bij programmamanagement. Edwin van Dieën heeft in twee huiskamergesprekken publieke interviews gehouden met ervaren opdrachtgevers. Margriet van de Kamp en Hans Licht hebben in een workshop de andere belevingswereld van de opdrachtgever voelbaar gemaakt met een stevig dilemma voor de programmamanagers. Margriet van de Kamp heeft een verslag van haar bevindingen gedaan in het artikel "Van weerstand naar blikopener". In dit stuk beschrijft Edwin van Dieën wat hem bij deze drie sessies is opgevallen. Omdat vrijwel alle deelnemers aan de drie sessies afkomstig waren uit overheidsorganisaties, beperkt hij zich tot overheidsprogramma's.

### Flexen in een organogram

**Ad Nederlof** is afdelingsmanager Natuur en leefomgeving bij de provincie Gelderland. Op de huiskamerbank vertelt hij over de werkwijze binnen de provinciale organisatie. Ad is opdrachtgever van vier programma's: Buiten Gewoon Groen, Milieu, Water en Fysieke Veiligheid. In zijn afdeling heeft hij eigenlijk geen eigen personeel meer. Voor de uitvoering van de programma's contracteert hij programmamanagers die op hun beurt weer in- en externe opdrachtnemers aantrekken. Programma's hebben een duur van vier jaar: de zittingsperiode van de bestuurlijke opdrachtgever in het college. Op basis van het collegeprogramma wordt dan het programma opgezet. Jaarlijks wordt gecheckt of de doelen en inspanningen bijgesteld moeten worden. Dan kan ook de bemensing worden aangepast. "Vroeger was voor iedere bijstelling van koers een complete reorganisatie nodig, nu passen we een koerswijziging relatief moeiteloos in een programma in." **Hans van Berkel**, directeur projecten van de gemeente Leusden vertelt een vergelijkbare situatie. Hij heeft een virtuele afdeling. Zodra in het managementteam van de gemeente gesignaleerd is dat een bepaalde activiteit op een planmatige wijze opgepakt moet worden, pakt Hans de klus op als opdrachtgever. De medewerkers die als project- of programmamanagers aan de slag gaan, worden vervolgens gedetacheerd bij hem voor de duur van de opgave. De beleidsafdeling biedt niet de faciliteiten die nodig zijn om project- en of programma-aanpak succesvol uit te voeren. Zo is binnen de lijnorganisatie een plek georganiseerd waar buiten de eigen vakafdeling in wisselende samenwerkingsverbanden gewerkt kan worden.

### "Het venijn zit in de start"

Voor de opdrachtgever is de startfase cruciaal. Bij de start kiest de opdrachtgever voor de richting, het tempo en de bemensing. Hij bepaalt de boodschap (inhoud & proces) en wie de boodschapper gaat worden. Opdrachtgevers nemen de initiatieven en zijn daarmee al leiders in de organisatie. Zodra een opdracht geformuleerd is, komt het ook nog wel voor dat er meteen een nieuwe opdrachtgever gezocht moet worden. Meestal komt dat doordat het programma een opdrachtgever nodig blijkt te hebben met andere competenties dan de initiator heeft. Beschikbaarheid in tijd, voldoende hiërarchische status, kennis en ervaring kunnen hier allemaal doorslaggevende factoren zijn om een andere opdrachtgever te zoeken. De programmamanager en de nieuwe opdrachtgever

---

<sup>1</sup> Edwin van Dieën is werkzaam bij de gemeente Dordrecht en auteur van "De opdrachtgever, nieuw leiderschap binnen de overheid". Via 010 projecten geeft hij trainingen over opdrachtgeverschap. Zie hiervoor [www.010projecten.nl](http://www.010projecten.nl).

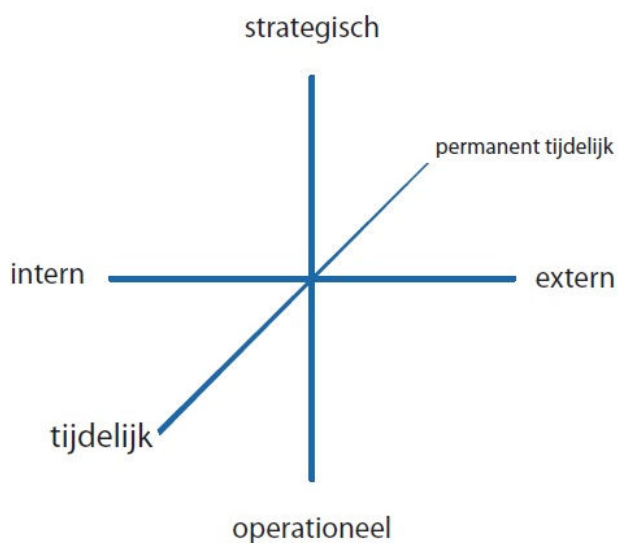


moeten de contractering vervolgens herhalen. De enkele beschrijving van de opdracht accorderen is namelijk iets heel anders dan het doorleven van de visie die ten grondslag ligt aan de opdracht. Opdrachtgever en programmamanager moeten elkaars beelden van de opdracht goed uitgewisseld hebben. Dit kan dus ook direct al tot aanpassing van de opdracht leiden, en in het uiterste geval ook tot het zoeken van een nieuwe opdrachtnemer!

### Waarde van woorden

Hans en Ad hebben allebei niet zoveel op met een discussie over het soort instrumentarium dat wordt ingezet. Ze geven aan niet echt geïnteresseerd te zijn of er project- of programmasturing moet worden ingezet. Binnen programma's heb je ook weer projecten en overall komen ook processen voor. Programmamanagement heeft echter binnen de organisatie een hogere status dan projectmanagement. Deze status vertaalt zich ook naar de functiewaardering. Het bestaan van eenvoudige programma's naast complexe projecten doet daar niets aan af.

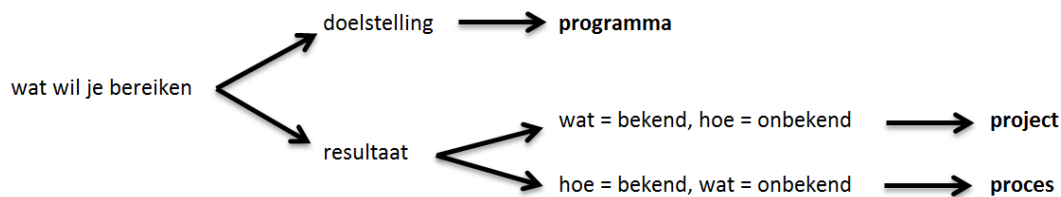
Bij de deelnemers aan de huiskamergesprekken bestaan wisselende beelden van programmamanagement. Aan het ene uiterste zijn er deelnemers die programmamanagement uitsluitend zien voor het bereiken van strategische doelen op het niveau van het topmanagement, waarbij vooral de sturing op de interne lijnmanagers cruciaal is. Daartegenover staan de deelnemers die op alle niveaus van de organisatie programmasturing nuttig kunnen gebruiken. In de situatie van Gelderland wordt programmamanagement juist ingezet om de samenwerking met de externe partijen goed te laten verlopen. Er is bij de deelnemers kortom nog geen overeenstemming over de waarde van het instrument programmamanagement.



In de casus van de HSL Zuid is anno 2013 nog te merken hoe de keuze voor een projectmatige aanpak er toe heeft bijgedragen dat 20 jaar na de start van het project nog steeds geen hoge snelheidslijn rijdt tussen Brussel en Rotterdam. Het spoor ligt er al wat jaren, maar treinen? Zolang een opdrachtgever bij de keuze voor het type instrument meteen ook beslissingen op het gebied van salariering en status van de opdrachtnemer neemt, zal het moeilijk blijven voor de opdrachtnemer om het juiste instrumentarium toe te passen. Opdrachtgevers blijven bij de verkeerde keuze het risico lopen dat ze wel een stel ijzeren spoorstaven krijgen, maar moeten wachten op hun pensionering voordat ze met treintjes kunnen spelen.



Een simpele beslisboom ter assistentie:



De provincie Gelderland hanteert voor procesregie de benadering van Dees van Oosterhout. Die is anders dan in dit schema staat.

De duur van programma's is volgens de theorie begrensd. Bij overheden wordt dit door de koppeling aan de duur van het college-programma ook in de praktijk gebracht. Jaarlijkse bijstelling van het programma en vierjaarlijkse herprogrammering doet vermoeden dat hier sprake kan zijn van een permanente tijdelijkheid. In theorie is een programma over vier jaar beëindigd, maar tegelijkertijd wordt voorgesorteerd op verlenging. Dus ook binnen de dimensie tijd moet gezocht en bepaald worden waar programmamanagement wel en niet een rol kan spelen.

### **Opdrachtgeven aan programmamanagers**

Stuur je een programmamanager anders aan dan een projectmanager? In het eerste huiskamergesprek kwamen we er op uit dat de opdrachtgever meer let op samenhang en wendbaarheid in een programma en daar dus ook meer op stuurt. **Irma Huis in 't Veld** heeft wel een begin van een antwoord op het verschil in aansturing. Binnen de provincie Gelderland maakt zij deel uit van de groep die verantwoordelijk is voor het professionaliseren van het programmatisch werken. Haar taak is om het thema "opdrachtgeven en opdrachtnemen" verder te ontwikkelen. Het grote verschil in de aanpak van projecten, programma's en processen zit volgens haar in het omgaan met onzekerheid. Hier heeft ze een mooi punt te pakken. Bij projecten wordt namelijk planmatig gewerkt aan het gefaseerd reduceren van de onzekerheid. Bij een programmatische aanpak wordt de onzekerheid in stand gehouden en stuurt men juist op het behoud van flexibiliteit. In processen wordt planmatig gewerkt aan het vergroten en daarna verkleinen van de onzekerheid met een finale beslissing. Ad Nederlof ziet echter voor zijn praktijk geen verschil. Hij stuurt op de PDCA-cyclus: plan - do - check - act. Een programmamanager schrijft iets anders op in zijn plan dan een projectmanager. Als opdrachtgever kijk je goed naar wat er in het plan staat, ook over de keuze tussen de verschillende instrumenten. Irma Huis in 't Veld geeft aan dat het aansturen van een programmamanager wel ingewikkelder voelt dan het aansturen van een projectmanager. Dat past goed bij haar observatie rond de verschillen in onzekerheid. Leven met onzekerheid voelt moeilijker en bij programma's hou je bewust de onzekerheid in stand. Irma benoemde ook een mooie paradox. Bij de start van een college-periode worden vaak grote programma's opgetuigd, waarna men teleurgesteld is als er niet snel resultaten worden behaald. Is het echt een paradox dat snelle resultaten niet samengaan met omvangrijke programma's?

### **Dubbelrol**

De programmamanager heeft een opdrachtgever, maar is ook vaak opdrachtgever. Op mijn vraag aan de programmamanagers, die deelnamen aan de huiskamersessies, bleek dat zij geen verschil in aansturing zien. Het enige verschil tussen hun eigen bijdrage en die van hun opdrachtgever, is dat de



opdrachtgever altijd een bredere scope heeft dan de opdrachtnemer. De opdrachtgever van de programmamanager heeft dus ook weer een bredere scope dan de programmamanager.

### Waar let de opdrachtgever op?

Hoe zie je nu dat een opdrachtnemer niet goed functioneert? Hans van Berkel geeft aan dat een eerste indicator natuurlijk is of op tijd de juiste kwaliteit geleverd wordt, zoals afgesproken. Voor hemzelf is ook een belangrijke indicator welke hulpvragen de opdrachtnemer aan hem voorlegt. Als ze helemaal geen dilemma's aan hem voorleggen, is dat een alarmteken. Daarnaast hoort hij vanuit de gemeentelijke organisatie ook geluiden over het functioneren van de opdrachtnemer. Ad Nederlof voegt hier aan toe dat de rapportages in de P&C-cyclus de nodige info opleveren. Daarnaast ziet hij zelf hoe zijn opdrachtnemers functioneren in de overleggen met de bestuurlijk opdrachtgever.

### Welke rollen heeft een opdrachtgever?

Om de toegevoegde waarde van de opdrachtgever te bepalen, is een beschrijving van de rollen van de opdrachtgever relevant. In het interview met Hans van Berkel zijn de volgende rollen naar boven gekomen. De opdrachtgever is coach voor de opdrachtnemer, beslisser, leverancier van middelen (tijd, €, ☺), leverancier van de visie, draagt de boodschap uit, inspireert, zorgt voor continuïteit en verbindt het programma met moederorganisatie(s).

Hans Licht heeft in zijn sessie een theoretische uiteenzetting gegeven van vijf rollen die ingevuld moeten zijn in het opdrachtgeverschap. De rollen kunnen verdeeld worden over meer personen.

De vijf rollen volgens Hans Licht	Toelichting	Rollen volgens interview
eigenaar	Heeft belang bij de opbrengsten, draagt het risico en levert de intrinsieke waarde van het programma aan	?
ambassadeur	Zorgt voor de branding, verleent status, trots en draagt zijn persoonlijk commitment uit	Draagt de boodschap uit, inspireert
strategisch partner	Zorgt voor samenspel, openheid, visie, aanvullende kwaliteiten en bouwt aan vertrouwen	Coach, leverancier van visie
voorzitter van het opdrachtgevend systeem	Verbindt de partijen, stroomlijnt de besluitvorming met een mutual gains benadering, gebaseerd op erkenning van de verschillen in bestuurlijke verantwoordelijkheden	Verbindt programma aan moederorganisatie(s)
eindverantwoordelijk beslisser	Stelt zichzelf de vragen of alle info beschikbaar is, de risico's bekend zijn, de beslissingsvraag helder is, wat de alternatieven zijn.	Beslisser
?		Leverancier van middelen (Tijd, €, ☺)

Als we naar deze tabel kijken, dan valt allereerst op dat de rol van eigenaar in het interview niet echt naar voren kwam. Het is ook de vraag welke relatie de eigenaar heeft ten opzichte van de



gebruiker(s). Zeker bij programma's van de overheid is vaak sprake van collectief eigenaarschap, waar alle inwoners de gebruikers zijn, met wisselende belangen en waar uiteindelijk een collectief van bestuurders over gaat. Dat het eigenaarschap niet altijd herkend wordt als een in te vullen rol, is dus niet zo vreemd.

Als tweede valt mij op dat in de rollen van Hans Licht geen financier genoemd wordt. In het interview met Hans van Berkel rolde er al snel uit dat de opdrachtgever ook moet zorgen voor de middelen. Vaak bestaan de middelen uit tijd, geld en menskracht. Met een goede visie en de juiste contacten kan je echter ook veel in beweging krijgen. In dat geval levert de opdrachtgever de visie en/of de juiste contacten als middel. De leverancier van middelen hoeft niet per se samen te vallen met één van de andere rollen. Mijn advies aan Hans Licht is dan ook om een zesde rol toe te voegen.

### **Rust en reflectie**

In de workshop van Margriet van de Kamp en Hans Licht vertelde een ambtelijk opdrachtgever hoe hij onder druk werd gezet door zijn bestuurlijk opdrachtgever om binnen een week een personele verandering door te voeren op de positie van de programmamanager. In de geschetste casus heeft de opdrachtgever dat ook gedaan.

In de driehoek van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer zijn het primair de bestuurlijk opdrachtgever en de opdrachtnemer die tempo willen maken en zaken onder druk zetten. De bijdrage van ambtelijk opdrachtgever is dan vooral om rust te brengen in de besluitvorming en reflectie te geven. De bestuurlijk opdrachtgever en de opdrachtnemer ervaren de ambtelijk opdrachtgever daardoor vaak als "rem" in de voortgang. Er zijn veel voorbeelden van bestuurlijke opdrachtgevers en van opdrachtnemers die daarom samen of individueel proberen de ambtelijk opdrachtgever uit het krachtenveld te werken. Als strategisch partner zorgt de opdrachtgever voor samenspel, openheid, visie, aanvullende kwaliteiten en blijft bouwen aan het vertrouwen tussen de drie posities.

### **Relatie met de bestuursstijl**

Ad Nederlof wijst er op dat de bestuursstijl binnen een gemeente of provincie ook invloed heeft op de verhoudingen tussen bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en de ambtelijk opdrachtnemer. Gemeenten en provincies werken vanuit een model van collegiaal bestuur. De bevoegdheden liggen namelijk bij het college, niet bij de individuele wethouder of gedeputeerde. Hiemstra<sup>2</sup> heeft vier verschillende bestuursstijlen onderscheiden:

1. collegiale variant
2. wethoudersvariant
3. bestuurdersvariant
4. secretarisvariant

Bij de collegiale variant komt zowel vanuit het college als vanuit het hoogste ambtelijke niveau een sterke collegiale sturing. De individuele bestuurders en managers stemmen hierbij hun belangen goed af met hun collega's. In hun rol als opdrachtgever zorgen ze voor de verbinding. De bestuurlijk opdrachtgever stemt af met de burgemeester en de andere wethouders. De ambtelijk

---

<sup>2</sup> Jaring Hiemstra, Het besturen van grote gemeenten, Alphen aan den Rijn, 1999, p 157 - 185



opdrachtgever stemt af met de betrokken ambtelijke belanghebbenden op managementniveau. Bij deze bestuursstijl zal er sneller sprake zijn van evenwicht in de besturingsdriehoek.

Bij de wethoudersvariant sturen wethouders diep in de organisatie, zonder veel afstemming op college- en/of managementniveau. Deze bestuursstijl zorgt er voor dat uitsluitend de bestuurlijk opdrachtgever en de ambtelijk opdrachtnemer aan tafel zitten. De belangen van het programma zullen bij deze bestuursstijl snel de overhand krijgen ten opzichte van de overige (lijn)activiteiten van de organisatie. Een integrale benadering van problemen en strategisch opereren zijn niet eenvoudig bij deze bestuursstijl.

Bij de bestuurdersvariant vindt de integratie en afstemming plaats op het niveau van het college. De bestuurlijk opdrachtgever zorgt voor verbinding met de andere belangen van de organisatie. Ook in deze variant krijgt een ambtelijk opdrachtgever niet snel een belangrijke rol.

De secretarisvariant kenmerkt zich door een sterke integrale afstemming op ambtelijk niveau. De contacten tussen bestuurlijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer lopen via de ambtelijk opdrachtgever. De belangen van lijnactiviteiten wegen in deze bestuursstijl relatief sterker door ten opzichte van de belangen van programma's.

Het theoretisch model met een besturingsdriehoek van een bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en een ambtelijk opdrachtnemer, ondersteunt uitstekend de collegiale bestuursstijl, die hoort bij de collegiale bevoegdheid van de bestuurders. Belangrijk hierin is wel dat de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever beide daadwerkelijk hun rol vervullen en de verbinding leggen met de andere college-leden en managers.

### **Tot besluit**

De opdrachtgever heeft een belangrijke rol bij programmamanagement. Als eerste doordat de opdrachtgever degene is die de programmamanager aanstuurt en richting geeft. Ten tweede is de programmamanager zelf ook vaak opdrachtgever en verzorgt hij of zij zelf de rol van richtingaanwijzer. In de sessies op de PMG Open hebben we de toegevoegde waarde van de opdrachtgever verkend.

Opdrachtgevers lijken op hun beurt niet erg geïnteresseerd in de toegevoegde waarde van programmamanagement. Men kijkt eerder naar posities en belangen dan naar het nut van een bepaald instrumentarium. Uit de publieke interviews komt naar voren dat het voor een opdrachtgever niet uit maakt of iets een project, proces of programma heet, als iemand het werk maar doet. Deze eenvoudige levenshouding helpt nog niet mee bij de professionalisering van het vak. Zou de opdrachtgever wel sturen op de juiste zaken als hij niet weet in wat voertuig hij rijdt?

Het opdrachtgeven aan programmamanagers is daarom ook voor de PGM Open in 2014 nog een mooi thema.

Meer weten? Mail naar [info@010projecten.nl](mailto:info@010projecten.nl)