



Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport Tussenevaluatie Governance en Samenwerking Luchtvaart in Transitie

Colofon

Titel	Tussenevaluatie Governance en Samenwerking Luchtvaart in Transitie'
Uitgebracht aan	Plv. DG Luchtvaart en Maritieme Zaken van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Datum	22 mei 2025
Kenmerk	2025-0000142628

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Inleiding—4
1.1	Aanleiding onderzoek en opdrachtgever—4
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen—4
1.3	Context—4
1.4	Leeswijzer—5
2	Hoofdboodschap: het volwassenheidsniveau is beperkt/gemiddeld; belangrijke verbetermogelijkheden zijn versterken gezamenlijkheid, ontwikkelen vertrouwen en duidelijkere rolverdeling—7
3	Volwassenheidsniveaus en vormgeving in Luchtvaart in Transitie—10
3.1	Er is een gedeelde ambitie en doelen zijn op elkaar afgestemd—10
3.2	Belangen worden helder(der) door met elkaar in gesprek te gaan—11
3.3	Er is een procesaanpak ingericht met focus vooral op inhoud—12
3.4	In de relatie is een toenemend gemeenschappelijk belang, maar conflicten worden op voorhand voorkomen—12
3.5	De governance is ingericht en kan op diverse punten worden versterkt—13
4	Verbetermogelijkheden in de samenwerking en governance—16
4.1	Verbetermogelijkheden ten aanzien van de samenwerking—16
4.1.1	Versterk gezamenlijkheid—16
4.1.2	Werk aan vertrouwen—16
4.1.3	Vergroot transparantie—16
4.1.4	Bespreek dualisme tijdigheid versus betrouwbaarheid—17
4.2	Verbetermogelijkheden ten aanzien van governance—17
4.2.1	Verhelder rollen en bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden—17
4.2.2	Voorkom ongewenste belangenverstrengeling en/of tegenstrijdige belangen—17
4.2.3	Anticipeer op toekomstige uitdagingen en toenemende taken van het Projectbureau—17
4.2.4	Specificeer de eigenaar van beheersmaatregelen in het risicomanagement—18
4.2.5	Herijk KPI's deelprojecten—18
4.2.6	Beperk detaillering rapportages—18
5	Verantwoording onderzoek—19
5.1	Werkzaamheden en afbakening—19
5.2	Gehanteerde referentiekader—19
5.3	Gehanteerde Standaard—20
5.4	Verspreiding rapport—20
6	Ondertekening—21
	Bijlage 1 Uitleg theorie Kaats en Opheij—22
	Bijlage 2 Referentiekader—23
	Bijlage 3 Afkortingen—25
	Bijlage 4 Managementreactie—26

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever

'Luchtvaart in Transitie' (LiT) is een achtjarig programma (2022-2030) waarin de Rijksoverheid en de Nederlandse luchtvaartsector de handen ineenslaan om de transitie naar klimaatneutraal vliegen te versnellen en daarmee een duurzaam Nederlands verdienvermogen op te bouwen. Het programma wordt gefinancierd uit het Nationaal Groeifonds (NGF) en bijdragen van andere publieke en private partijen. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is met steun van het ministerie van Economische Zaken (EZ) verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van de NGF-bijdrage.

In 2024 is het programma de uitvoeringsfase ingegaan. De plv. DG Luchtvaart en Maritieme Zaken van IenW, opdrachtgever van dit onderzoek, heeft aan de ADR gevraagd een tussenevaluatie in de vorm van een volwassenheidsonderzoek uit te voeren naar de inrichting van de governance en samenwerking van het programma. De uitkomsten zullen worden gebruikt om de inrichting te optimaliseren.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van deze tussenevaluatie is het geven van inzicht in de samenwerking en governance van het programma, door het uitvoeren van een volwassenheidsonderzoek en het geven van aanbevelingen, teneinde de opdrachtgever in staat te stellen de samenwerking en governance te optimaliseren zodat de kans op succes zo groot mogelijk wordt.

De centrale onderzoeksvraag luidt: *"Wat is het volwassenheidsniveau van het programma 'Luchtvaart in Transitie' en welke verbetermogelijkheden zijn er ter optimalisering van de samenwerking en governance zodat de kans op succes zo groot mogelijk wordt?"*

Aan de hand van een volwassenheidsmodel is de samenwerking onderzocht. Met vijf oplopende niveaus van volwassenheid en vijf indicatoren (ambitie, belangen, proces, relatie en governance) is per indicator het niveau van volwassenheid en de wijze waarop dit is vormgegeven onderzocht.

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn twee deelvragen uitgewerkt:

1. *Wat is voor de indicatoren ambitie, belangen, proces, relatie en governance het niveau van volwassenheid en hoe is dit vormgegeven?*
2. *Wat zijn mogelijke verbeteringen in de samenwerking en governance van het programma?*

1.3 Context

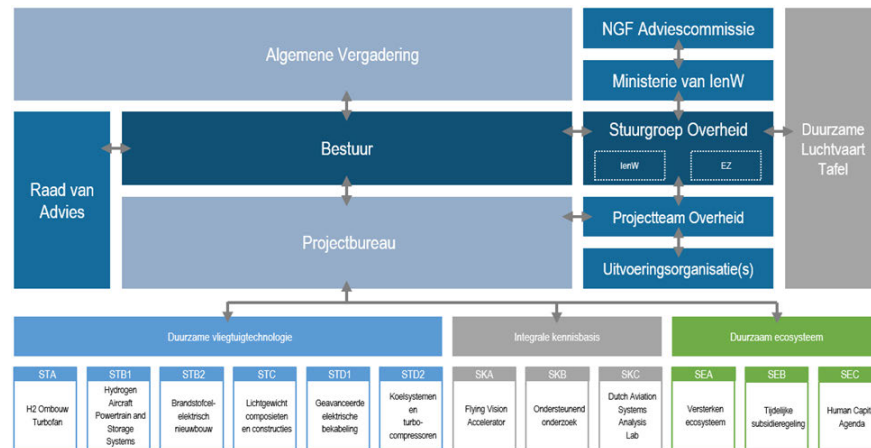
Met LiT wordt in twaalf deelprojecten, verdeeld over de volgende drie programmalijnen, gewerkt aan verduurzaming:

1. Duurzame vliegtuigtechnologie (zes deelprojecten)
2. Integrale kennisbasis (drie deelprojecten)
3. Duurzame ecosystemen (drie deelprojecten)

Om de ambitie en doelstelling te behalen is een organisatiestructuur en governance ingericht. Het realiseren van de deelprojecten staat hierin voorop. De deelnemers

aan het programma zijn circa vijftig partijen waaronder bedrijven, kennisinstellingen en overige organisaties. Ieder deelproject bestaat uit een consortium van organisaties waarin een aangewezen organisatie onder leiding van een penvoerder de regie heeft.

De partijen in dit programma zijn belast met het coördineren van onderzoeken, werken aan innovaties en uitwisselen van kennis. Dit doen zij vanuit de Algemene Vergadering, het Bestuur, een onafhankelijke Raad van Advies en het Projectbureau (PB). De Raad van Advies heeft een adviserende rol, de Algemene Vergadering een toetsende rol, en het Bestuur en het PB primair uitvoerende rollen.



Het onderzoek richt zich op de Stuurgroep Overheid, het Projectteam Overheid (PTO), het Bestuur, het PB en de deelprojecten. Buiten de scope van het onderzoek vallen de NGF Commissie, IenW, de Uitvoeringsorganisaties, de Duurzame Luchtvaart Tafel, de Algemene Vergadering en de Raad van Advies.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de hoofdboodschap opgenomen. Het hoofdstuk beschrijft de belangrijkste bevindingen en beantwoordt de centrale onderzoeksvraag. Daaraan voorafgaand is een infographic opgenomen waarin de hoofdboodschap is gevisualiseerd. Hoofdstuk 3 betreft de eerste deelvraag en gaat per indicator in op het volwassenheidsniveau en de wijze waarop dit momenteel is vormgegeven in het programma. Hoofdstuk 4 betreft de tweede deelvraag en beschrijft het handelingsperspectief gericht op verbeteringen in de samenwerking en governance van het programma. In hoofdstuk 5 staat tot slot de verantwoording van het uitgevoerde onderzoek.

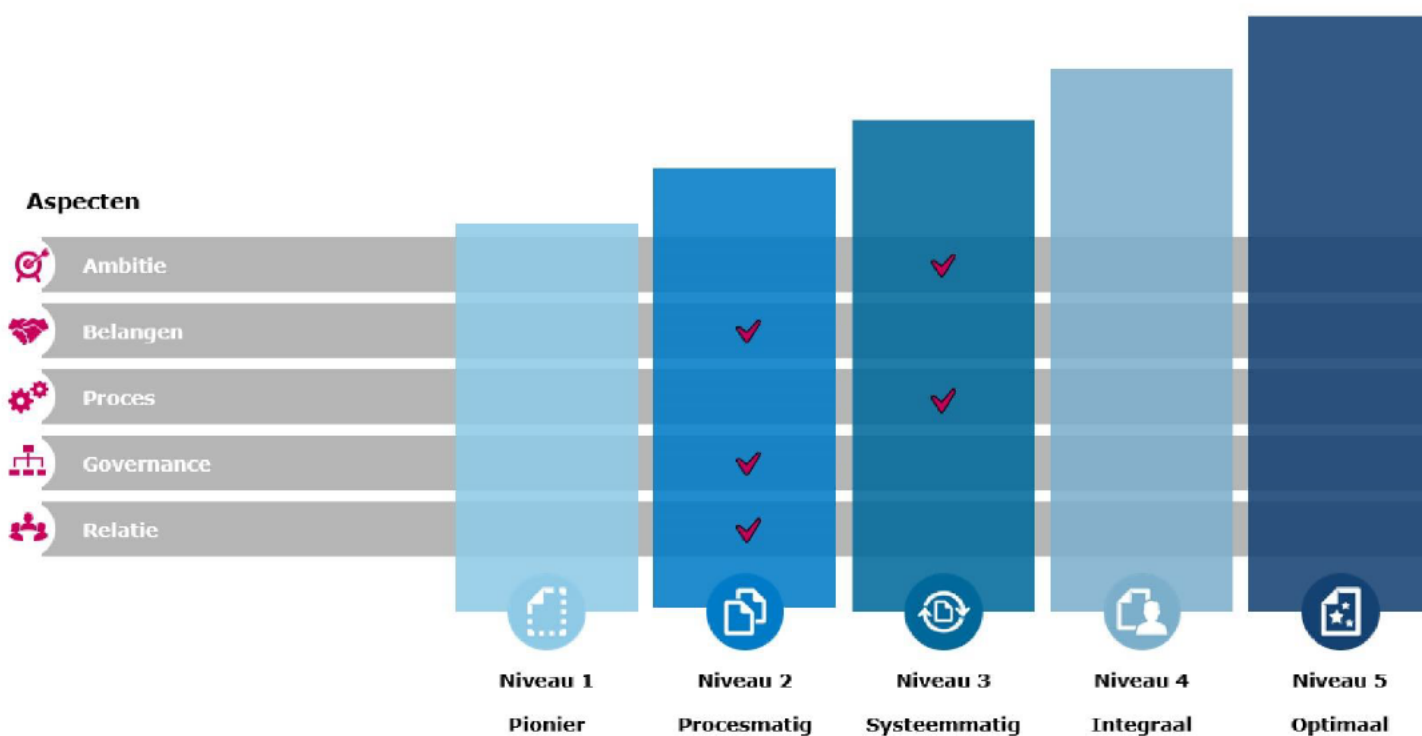
In bijlage 1 is de uitleg van de theorie van Kaats en Opheij opgenomen. In bijlage 2 staat het gehanteerde referentiekader. Bijlage 3 bevat een overzicht van de gebruikte afkortingen in dit rapport. Tenslotte bevat bijlage 4 de managementreactie.



Volwassenheidsniveaus Luchtvaart in Transitie

Aanleiding

De Auditdienst Rijk heeft een tussenevaluatie in de vorm van een volwassenheidsonderzoek uitgevoerd naar de inrichting van de governance en samenwerking van het programma Luchtvaart in Transitie.



Toelichting niveaus

Niveau 1, pionier: nog veel ad hoc, zoeken naar en informele samenwerking
Niveau 2, procesmatig: ontwikkelingen en samenwerking worden onderkend en opgestart
Niveau 3, systeemmatig: richtinggevende strategie en productieve samenwerking
Niveau 4, integraal: gezamenlijke strategie/coördinatie en gestructureerde samenwerking
Niveau 5, optimaal: volledige integratie van strategie, regie en samenwerking, focus op continu verbeteren

Verbetermogelijkheden

De belangrijkste verbetermogelijkheden ter optimalisering van de governance en samenwerking:

- Versterken gezamenlijkheid
- Stimuleren samenwerking deelprojecten
- Balans tussen inhoud en proces
- Vergroten vertrouwen en transparantie
- Duidelijkere rolverdeling
- Anticiperen op toekomstige uitdagingen
- Eigenaarschap mitigerende maatregelen

2 Hoofdboodschap: het volwassenheidsniveau is beperkt/gemiddeld; belangrijke verbetermogelijkheden zijn versterken gezamenlijkheid, ontwikkelen vertrouwen en duidelijkere rolverdeling

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

“Wat is het volwassenheidsniveau van het programma Luchtvaart in Transitie en welke verbetermogelijkheden zijn er ter optimalisering van de governance en samenwerking zodat de kans op succes zo groot mogelijk wordt?”

Op basis van het onderzoek is het volwassenheidsniveau van LiT, met de huidige inrichting en wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de governance en samenwerking, ingedeeld tussen 2 (procesmatig) en 3 (systeemmatig). Dit is een basis om door te groeien naar niveau 3 (systematisch) en niveau 4 (integraal). Het uitgangspunt van het onderzoek was de inrichting van de governance en samenwerking van eind 2024. Een aantal van de deelprojecten was in uitvoering, drie deelprojecten waren aan het eind van het onderzoek gestart en twee deelprojecten moesten nog starten.

Ter optimalisering van de governance en samenwerking zijn er verschillende verbetermogelijkheden. Hierna wordt ingegaan op de belangrijkste.

Versterk gezamenlijkheid

Succesfactoren voor samenwerking zijn onder meer het hebben van een gedeelde ambitie, oprechte interesse hebben in elkaars belangen en het bewaken van een evenwichtige balans tussen inhoud en proces. Het versterken van de gezamenlijkheid binnen het programma maakt de samenwerking succesvoller en daarom adviseren wij het volgende:

- Streef blijvend de gezamenlijke ambitie van het programma na, in plaats van de individuele ambities van de deelprojecten. Het risico bestaat dat het programma een verzameling van deelprojecten wordt met sub optimalisatie. Het voornemen van het PB om meer aan community building te doen kan hieraan bijdragen.
- Stimuleer de samenwerking tussen de deelprojecten. De wil om samen te werken is aanwezig binnen LiT, maar bij enkele deelprojecten komt de samenwerking moeilijk op gang met mogelijke risico's voor de tijdigheid, relatieopbouw en inefficiëntie, doordat betrokkenen niet goed weten wat er speelt.
- Borg naast de aandacht voor de inhoud, ook de aandacht voor het (samenwerkings)proces. Momenteel ligt de focus voornamelijk op de inhoudelijke argumenten die betrokkenen verbinden en hierover wordt binnen het programma veelvuldig gesproken en gediscussieerd. Het vereist de nodige discipline vanuit het PB om ook aandacht te hebben voor de procesmatige aspecten van het (samenwerkings)proces zoals persoonlijke relaties, teamvorming, vertrouwen, interactie en feedback.¹

¹ In dit onderzoek verstaan we onder 'vertrouwen' de optiek dat partijen in staat moeten zijn om een deel van hun (individuele) autonomie of resultaatsverwachting op te geven in het (gemeenschappelijke) vertrouwen dat ze er meer voor terug krijgen vanuit het programma.

Werk aan vertrouwen

Het PB ervaart niet altijd vertrouwen vanuit het PTO, doordat taken worden uitgevoerd door het PTO maar waarvan het PB van mening is dat deze bij hen behoren. Ook komt het voor dat het PTO zonder tussenkomst van het PB samenwerkt met de deelprojecten, maar het PB daar niet of niet tijdig over informeert. Aangezien vertrouwen belangrijk is voor het slagen van samenwerking adviseren wij de rollen en de bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden te verduidelijken en informatieasymmetrie te verkleinen.

Verhelder rollen en bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en zie toe op strikte toepassing hiervan

Niet alle taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (TBV) zijn beschreven en helder voor alle partijen. Daarnaast komt het voor dat niet iedereen rolvast handelt. We adviseren de rollen en TBV te verduidelijken, vast te leggen, bekend te stellen, periodiek tegen het licht te houden en erop toe te zien dat rolvast wordt gehandeld. Dit verhoogt de efficiëntie in de samenwerking en beperkt extra kosten of vertraging. Daarnaast voorkomt het verwarring en conflicten en zorgt het ervoor dat iedereen weet wat er van eenieder verwacht wordt. Dit bevordert een positieve werkomgeving.

Vergroot transparantie

Enkele betrokken penvoerders ervaren een gebrek aan transparantie door het Bestuur en de Stuurgroep. Daarnaast ervaren het PB en enkele penvoerders een gebrek aan transparantie door het PTO en de lijnorganisatie van IenW. Om het samenwerkingsproces binnen het programma transparanter te maken, adviseren wij om de volgende zaken inzichtelijker te maken:

- De consequenties van gekozen oplossingen en gemaakte keuzes;
- De afspraken voor de interne beheersing van de betreffende deelprojecten die voortkomen uit de aanvullende vereisten in de subsidiebeschikkingen;
- Het kwaliteits- en resultaatmanagement door de coördinatiememoranda definitief te maken en breed te communiceren;²
- De besluitvorming in de Stuurgroep en het Bestuur, door de notulen van deze overlegfora te delen met de penvoerders van de deelprojecten.

Anticipeer op toekomstige uitdagingen en toenemende taken van het Projectbureau

Uit ons onderzoek blijkt dat de taken van het PB breder en intensiever worden in de uitvoeringsfase. Het stimuleren van de samenwerking over de deelprojecten heen en het verder bevorderen van de gezamenlijkheid zal meer aandacht vragen. Daarnaast zal vaker dan nu vooruitgekeken moeten worden naar de afloop van in 2030. Daarvoor zal onder meer een bredere risicoanalyse op strategisch niveau uitgevoerd moeten worden. Om te voorkomen dat dit enige negatieve invloed kan hebben op het vermogen van het PB om effectief te functioneren en om haar doelstellingen te bereiken geven wij in overweging om de rollen en taken van het PB te herzien. En daarbij expliciet een onderscheid te maken in strategisch/tactisch (lange en middellange termijn) en operationeel (korte termijn) en deze ook als zodanig te beleggen.

Specificeer de eigenaar van beheersmaatregelen in het risicomanagement

Het risicomanagement wordt uitgevoerd op programma- en deelprojectniveau. Het belangrijkste aandachtspunt van het risicomanagement is het eigenaarschap van de beheersmaatregelen. Het is nog onduidelijk wie daadwerkelijk de beheersmaatregel (mitigerende maatregelen) gaat uitvoeren. Het aanwijzen van een risico-eigenaar is belangrijk omdat hiermee de verantwoordelijkheid voor het opstellen en uitvoeren van een zogenaamd responseplan wordt belegd.

Overig

² Coördinatiememoranda zijn nadere uitwerkingen van het kwaliteits- en resultaatmanagement.

Tot slot merken wij op dat er ook verbetermogelijkheden zijn op het gebied van het dilemma tijdigheid versus betrouwbaarheid, voorkomen van ongewenste belangenverstrengeling en/of tegenstrijdige belangen, herijken van KPI's en het beperken van detaillering van rapportages. De verbetermogelijkheden op het gebied van KPI's en rapportages zijn door het PTO en het PB onderkend en worden opgepakt.

3 Volwassenheidsniveaus en vormgeving in Luchtvaart in Transitie

In dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvraag 1: “Wat is voor de indicatoren ambitie, belangen, proces, relatie en governance het niveau van volwassenheid en hoe is dit vormgegeven?”

3.1 Er is een gedeelde ambitie en doelen zijn op elkaar afgestemd



Op basis van het onderzoek is de indicator ambitie op volwassenheidsniveau 3 (systeemmatig) ingedeeld. Er zijn binnen het programma richtinggevende doelen opgesteld en de programma- en deelprojectdoelen zijn op elkaar afgestemd. De ambitie wordt binnen het programma gedeeld doordat de verschillende partijen steeds regelmatig met elkaar in dialoog gaan. Vereisten voor een volgende stap, naar niveau 4 (integraal), zijn het opstellen van een gezamenlijke strategie waarbij alle participerende partijen zijn betrokken en het voeren van een effectieve dialoog gericht op een gemeenschappelijk belang en/of oplossing.

In 2021 is door tientallen bedrijven, kennisinstellingen, IenW en EZ gezamenlijk gewerkt aan het ontwikkelen van een aanvraag voor het NGF. Dit is het startmoment geweest voor LiT. Deze ingediende propositie was de basis om tot een gemeenschappelijke ambitie voor LiT te komen.³ Enkele private partijen in de consortia kennen elkaar al langer vanuit het samenwerkingsverband de Duurzame Luchtvaarttafel en hebben samengewerkt in diverse programma's. Vanuit de Rijksoverheid werkten IenW en EZ ook al samen en hun innovatiestrategieën liepen veelal parallel op. In LiT richt IenW zich voornamelijk op het beleid rond verduurzaming en EZ op het bouwen van een duurzaam verdienvermogen van de luchtvaartsector als onderdeel van de Nederlandse economie.

In de diverse (deel)projectplannen en beschikkingen zijn concrete doelen vastgelegd en is de gemeenschappelijke visie nader gespecificeerd. Door verschillende bijeenkomsten zoals heisessies, jaarevents en projectdagen wordt de gemeenschappelijke ambitie van het programma verder verspreid, geactualiseerd en nader onder de aandacht gebracht. Het deelproject Governance en de besturing vanuit het PTO en het PB proberen 'gelijken meer tot elkaar te brengen' en zo meerwaarde te realiseren.

Nieuwe ontwikkelingen worden gevolgd en/of ingebracht door het Bestuur, de Raad van Advies en specifieke deelprojecten zoals Versterken Ecosysteem. Ondanks dat er weinig ruimte zit tussen de programmadoelen en de deelprojectdoelen moeten de participerende partijen bewaken dat altijd de gezamenlijke ambitie wordt nagestreefd. Door commerciële spanningen bestaat namelijk de mogelijkheid dat prioriteit wordt gegeven aan individuele ambities. Volgens de betrokkenen is het de bedoeling dat de ambitie van LiT gaat meanderen op basis van de strategische thema's zoals internationale samenwerking van onderzoeksthema's die nog verder door de partners van het programma met elkaar moeten worden uitgewerkt.

³ Groeifonds voorstel d.d. 31 oktober 2021

3.2

Belangen worden helder(der) door met elkaar in gesprek te gaan



Op basis van het onderzoek is de indicator belangen op volwassenheidsniveau 2 (procesmatig) ingedeeld. De partijen gaan steeds meer met elkaar in gesprek en de belangen worden daardoor helder(der). De beoogde community building zal de overgang richting niveau 3 (systeemmatig) met een overkoepelende gezamenlijke samenwerking op win-wingebieden mogelijk maken en stimuleren, waarbij de verschillende belangen in het programma steeds meer worden bediscussieerd en uit onderhandeld.

In essentie zijn er weinig wezenlijke tegenstrijdige belangen in het programma. Het realiseren van CO₂-uitstoot reductie en het vergroten van het Nederlandse verdienvermogen kan in het programma immers gelijk optrekken.

Bij de private partijen zijn er wel irritaties over de zorgvuldigheid vanuit de vereisten van het financieel beheer en verantwoording. De deelprojecten willen namelijk snel van start gaan met de uitvoering van de opgestelde projectplannen. Het PTO past in dit kader de beschikking toe als een stuurmiddel en neemt in sommige gevallen aanvullende vereisten op. Hierdoor zijn de afspraken voor de interne beheersing voor de betrokken partijen en het PB niet altijd duidelijk en is er een spanning tussen tijdigheid en betrouwbaarheid als doelstellingen van respectievelijk het PTO en het PB.

Er is veel (persoonlijk) contact en overleg, zoals:

- Het maandoverleg, tussen de penvoerders van de deelprojecten en de projectbegeleiders van het PB met deelnemers van het PTO als toehoorder;
- Het tweewekelijks overleg tussen het PTO en het PB;
- De driemaandelijks themasessies tussen het PTO en het PB.

De betrokkenen geven aan dat er wederzijds respect en vertrouwen voor elkaar is, waarbij men ook steeds kritischer tegen elkaar is. Wel is men van mening dat er vanuit de deelprojecten meer oprechte interesse in elkaars werkzaamheden kan zijn. In het belang van de programmadoelen zouden de deelprojecten meer aandacht kunnen hebben voor het gemeenschappelijke belang in plaats van het eigen belang. Het Bestuur en het PB zijn zich hiervan bewust en het PB gaat zich in de toekomst richten op community building om te stimuleren dat deelprojecten kennis en ervaringen met elkaar uitwisselen en samen gaan optrekken op strategische thema's.

De Raad van Advies bevraagt en adviseert over de inhoud en strategie van LiT en functioneert als een countervailing power voor het Bestuur.

Er is nog geen gestructureerde werkwijze van feedback georganiseerd bij het PTO, het PB en de deelprojecten. Het organiseren van een formele feedbackloop versterkt het teamgevoel en onderlinge relaties en kan de prestaties verbeteren en veranderingen stimuleren.

3.3

Er is een procesaanpak ingericht met focus vooral op inhoud



Op basis van het onderzoek is de indicator proces op volwassenheidsniveau 3 (systeemmatig) ingedeeld. Er is in het programma sprake van een procesaanpak gericht op samenwerking met rolverdeling en een procesregie met inherente koppelvlakken. Er wordt aandacht besteed aan (bilateraal) overleg. De focus is vooral gericht op de inhoud. Vereisten voor een volgende stap in de procesaanpak richting niveau 4 (integraal) zijn onder andere een geformaliseerde en geaccepteerde samenwerking met voldoende procesvertrouwen.

In de opstartfase is veel aandacht besteed aan financiële, administratieve en juridische zaken die noodzakelijk waren voor onder meer de staatssteunanalyses. Ook waren diverse deelprojectplannen nog niet voldoende uitgewerkt. Hierdoor was er intensief contact en afstemming over bijvoorbeeld aanvullende informatie die nodig was om te kunnen toetsen aan de regels van staatssteun. Dit heeft volgens de private partijen veel tijd gekost en door vertraging van de gunning (beschikking) is de samenwerking onder druk komen te staan.

Momenteel gaat er vooral veel aandacht naar de inhoudelijke argumenten die de partijen verbinden en hierover wordt veel gesproken en gediscussieerd. In de praktijk worden de werkafspraken in het projectplan en het projectbeheersplan zo veel als mogelijk gevolgd. In de deelprojecten zijn de penvoerders leidend, de projectbegeleiders van het PB proberen naast de monitoring en bewaking ook te verbinden met hun coördinerende rol.

De regie- en coördinerende rollen liggen bij de Stuurgroep, het Bestuur, het PTO en het PB. De voorzitter van het Bestuur, de directeur LiT en programmamanager PTO zijn hierin veelal leidend.

Een functionaris van het PB heeft in 2024 taken van kwaliteitsmanagement en risicomanagement op zich genomen. Aangezien de tekst over kwaliteitsmanagement in de beschikkingen van deelprojecten onduidelijk is, zijn in 2024 coördinatiememoranda opgesteld die meer duidelijkheid verschaffen over het kwaliteitsmanagement en resultaatmanagement.

3.4

In de relatie is een toenemend gemeenschappelijk belang, maar conflicten worden op voorhand voorkomen



Op basis van het onderzoek is de indicator relatie op volwassenheidsniveau 2 (procesmatig) ingedeeld. Er is sprake van een toenemend gemeenschappelijk programmabelang, maar conflicten worden op voorhand voorkomen waardoor de (benodigde) productieve en/of constructieve confrontaties nauwelijks voorkomen (low trust-high tolerance). Er wordt veel energie gestoken in het zoeken naar consensus en het kiezen van een veilige middenweg. Vereisten voor een volgende stap, naar niveau 3 (systeemmatig), zijn het elkaar vaker en gericht aanspreken op de te behalen prestaties en resultaten (high trust-low tolerance) en concessies te doen en te accepteren (geven en nemen) dat volledige overeenstemming niet altijd mogelijk is.

Er zijn volgens de betrokkenen vooralsnog geen noemenswaardige conflicten, klachten of fouten aan de orde geweest. Bij een eventuele spanning of frictie van belangen wordt volgens de betrokkenen gezocht naar een werkbare oplossing met oog voor een balans tussen de voortgang en de resultaten. Zij geven verder aan dat de communicatie direct en constructief is met ruimte voor elkaars mening en dat het belangrijk is om hierin blijvend te investeren. Er zijn (informele) bijeenkomsten die het opbouwen van een goede relatie en samenwerking bevorderen, zoals een LiT-dag, de projectleider dag en project kick-offs. Ook het geven van vertrouwen en het

tijdig delen van informatie komt volgens de betrokkenen de samenwerking ten goede. Door het streven naar consensus worden mogelijke (productieve) conflicten en/of confrontaties al in de beginfase voorkomen.

Het Bestuur is leidend voor de samenwerking binnen het programma en voorziet de Stuurgroep, gevoed vanuit het PB, van informatie. Het PTO bereidt besluiten en besprekpunten voor en organiseert ruimte voor de inbreng van de Stuurgroep. De directeur PB en de programmamanager PTO nemen in de samenwerking binnen het programma veelal het initiatief. De (plv.) DG is de voorzitter van de Stuurgroep en heeft formeel de regie binnen LiT. Vanuit het programma wordt op gelijke thema's samenwerking gezocht met andere Groeifondsprojecten, bijvoorbeeld rond de thema's human capital en internationale samenwerking. Door het NGF wordt jaarlijks een grote bijeenkomst georganiseerd met alle deelnemende programma's.

Er is volgens de betrokkenen overwegend sprake van vertrouwen en een goed samenspel tussen de Stuurgroep, het Bestuur, het PTO en het PB. De betrokken partijen hebben een gemeenschappelijke basis, namelijk 'de goede dingen maken'. Alhoewel de relatie in algemeenheid als constructief wordt benoemd zijn er ook geluiden dat het onderlinge vertrouwen tussen de partijen vatbaar is voor verbetering. Er vindt bijvoorbeeld soms direct overleg plaats tussen het PTO en de penvoerders, wat volgens de betrokkenen een taak van het PB is. Ook het verschil in focus leidt soms tot frictie. Het PB richt zich onder andere op procesmanagement met als doel het realiseren van een tijdige procesgang. Het PTO richt zich onder andere op projectmanagement met als doel betrouwbaarheid (rechtmatigheid en doelmatigheid) van het proces.

3.5 De governance is ingericht en kan op diverse punten worden versterkt



Op basis van het onderzoek is de indicator governance op volwassenheidsniveau 2 (procesmatig) ingedeeld. De TBV worden steeds meer gedefinieerd maar zijn niet in alle gevallen duidelijk of beschreven. De maatregelen en procedures gericht op sturing en beheersing zijn beschreven, maar worden niet allemaal gehanteerd of kunnen verder worden uitgewerkt. Vereisten voor een volgende stap, niveau 3 (systeemmatig) zijn het toetsen van de naleving van rollen en TBV en het hanteren van formele procedures en maatregelen op elk niveau binnen het programma.

Rollen en TBV

De rollen en TBV staan beschreven in onder meer het deelprojectplan governance. Uit het onderzoek blijkt het volgende:

- Niet alle TBV zijn beschreven en helder voor alle partijen. Daarnaast komt het voor dat niet iedereen rolvast handelt. Zo heeft het PTO een belangrijke taak in het toezien op en het beheersen van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de middelen. Er is opgemerkt dat deze rol en TBV niet door iedereen wordt herkend. Volgens het PB mengt het PTO zich weleens met het inhoudelijk beoordelen van deelprojecten terwijl het toezicht houden op het voldoen aan de subsidievoorwaarden juist primair de rol van het PB is. Dit leidt volgens de betrokkenen soms tot verwarring bij de penvoerders en tot irritaties bij het PB.
- De dubbelrol van penvoerder in combinatie met bestuurslid komt voor, met mogelijke risico's voor de onafhankelijkheid. Door sommige betrokkenen is opgemerkt dat de grote meerwaarde van het Bestuur gebaseerd is op basis van vertegenwoordiging van de partijen in de consortia. De keerzijde hiervan is dat bestuursleden ook bepaalde (individuele) belangen met zich kunnen meenemen en hierdoor een minder onafhankelijke positie innemen in het bestuur en bij het behartigen van het gemeenschappelijke belang van LiT.

Middelen

De financiële middelen zijn volgens de betrokkenen over het algemeen voldoende om doelstelling van het programma te behalen. In de toekomst zal blijken of de middelen voor enkele onderdelen te ruim of juist te krap zijn ingeschat. Als kritisch punt is door betrokkenen genoemd dat er geen rekening is gehouden met onder meer de inflatiecorrectie en de kosten voor het uitvoeren van externe reviews.

De continuïteit van de beschikbaarheid en inzetbaarheid van menskracht wordt binnen het programma als een uitdaging gezien. Met name bij het PB en bepaalde deelprojecten die door succes zijn uitgebreid, is het lastig om voldoende personele capaciteit te verkrijgen.

Besluitvorming

De besluitvorming binnen LiT verloopt gefaseerd. Het PTO en het PB overleggen over wat er binnen de kaders van het NGF mogelijk is. Het PB werkt vanuit dit gezamenlijke overleg een voorstel uit en bespreekt dit met het dagelijks Bestuur. Dit voorstel komt vervolgens op de agenda van de Stuurgroep, het Bestuur en het PTO. Tot slot wordt het voorstel, indien nodig, ter beoordeling voorgelegd aan het NGF. Het PTO en het PB hebben het mandaat om een besluit te nemen over wijzigingen met een impact van minder dan 15% op de financiën en/of minder dan drie maanden op de planning.

Over de besluitvorming die via het NGF verloopt, geven de betrokkenen van de deelprojecten aan dat dit geen transparant proces is.

Financieel management

Uit diverse stukken, zoals het projectbeheersplan, de deelprojectplannen en voortgangsrapportages, blijkt dat er financieel management is ingericht. De vereisten van het NGF zijn daarbij leidend.

Er is een beperkte plan-do-check-act- (PDCA) cyclus die zit verweven in het ingerichte financieel management. De betrokkenen geven aan dat de PDCA-cyclus meer kan worden gedetailleerd en ingebouwd met (half)jaarlijkse evaluaties.

KPI's

Er zijn diverse soorten KPI's opgesteld, waarover op verschillende niveaus wordt gerapporteerd: project specifieke KPI's, programma KPI's (gecumuleerde KPI's vanuit de deelprojecten) en NGF KPI's.

De betrokkenen geven aan dat deze KPI's niet goed werkbaar zijn omdat ze onvoldoende inzicht bieden in de voortgang van de deelprojecten. Een voorbeeld hiervan is de KPI over PhD's; het aantal PhD'ers dat aangenomen wordt, geeft geen inzicht in hoe goed een project verloopt. De KPI's vanuit het NGF zijn daardoor niet altijd toereikend om het programma te beheersen. Het PB en het PTO sturen daarom in samenwerking met de penvoerders vooral op de additionele mijlpalen en de project specifieke KPI's waarin financiële en technisch inhoudelijke informatie tot uiting komt. Het PTO en het PB werken in dialoog met de deelprojecten aan een herijking van de KPI's.

Risicomanagement

Het risicomanagement zit nog in de opbouwfase en wordt getrapt uitgevoerd, enerzijds vanuit de deelprojecten en anderzijds integraal op programmaniveau. De penvoerders van de deelprojecten bespreken de uitkomsten van hun risicoanalyse maandelijks met hun projectbegeleider vanuit het PB. Deze resultaten zijn onderdeel van de risicorapportage in de kwartaalrapportage.

Op programmaniveau zijn de geïdentificeerde risico's toegewezen aan duo's die bestaan uit vertegenwoordigers van het PTO en het PB. Deze duo's zijn verantwoordelijk voor het actueel houden van de risico's. De programmarisico's zijn ingedeeld in thema's en er dienen mitigerende maatregelen te zijn geformuleerd. Dit is nog niet in alle gevallen gerealiseerd. Elk kwartaal wordt het risicoregister door het PB geactualiseerd en wordt een risicorapportage opgesteld voor het Bestuur en

de Stuurgroep. Halfjaarlijks wordt een plenaire risicobespreking gehouden met het PTO en het PB. Het (dagelijks) Bestuur toetst de risicoanalyse op programmaniveau en beoordeelt onder meer of er mitigerende maatregelen zijn getroffen en/of deze maatregelen passen in het geheel van LiT. Voor het eigenaarschap van de beheersmaatregelen is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beheersmaatregel.

Monitoring

Ook de monitoring wordt getrapt uitgevoerd: op het niveau van deelprojecten en op het niveau van het programma. Op deelproject niveau gebeurt dat door de penvoerders met de betrokken partners, en de penvoerders met het PTO en/of het PB. Er wordt gewerkt met actielijsten en opvolging van de activiteiten.

Op programmaniveau is het Bestuur verantwoordelijk voor de monitoring, uitgevoerd door het PB. Het is niet duidelijk of en op welke wijze er opvolging wordt gegeven aan de uitkomsten van deze monitoring.

In enkele gevallen zijn er aanvullende vereisten in de subsidiebeschikkingen opgenomen, maar de te hanteren monitoringscriteria voor de aanvullende vereisten zijn niet transparant. Het is onduidelijk hoe dit wordt gemonitord.

De Stuurgroep kan op basis van een dashboard de voortgang van het programma bewaken. Daarnaast zijn er verschillende voortgangsrapportages met analyses. In de diverse overlegfora wordt vervolgens het gesprek gevoerd over de inhoud. De betrokkenen geven aan dat de monitoring meer inhoud begint te krijgen maar nog te veel een instrument is.

Zo worden de mijlpalen niet gekoppeld aan de financiën, planning en risico's. Dit gaat ten koste van de effectiviteit van de beheersing.

Evaluaties

Over toekomstige evaluaties zijn op hoofdlijnen afspraken gemaakt in het projectbeheersplan. Een specifieke evaluatiemethodiek is niet afgesproken. Er zijn nog geen specifieke kaders vanuit het NGF gedeeld. In het concept coördinatiememorandum 'Aanpak borging resultaten via onafhankelijke reviews' (resultaatmanagement) is een werkwijze opgenomen voor het houden van reviews.⁴

Rapporteren

De penvoerders van de deelprojecten stellen voor hun deelproject een kwartaalrapportage op. De projectbegeleiders van het PB voeren een initiële analyse uit op deze rapportages, schrijven een appreciatie en bundelen de diverse rapportages. Dit verzameldocument wordt vervolgens ter beoordeling aangeboden aan de Stuurgroep, het Bestuur en het PTO. De Stuurgroep vult de kwartaalrapportage eventueel aan, keurt goed en rapporteert over de voortgang en de resultaten van LiT aan de minister van IenW en jaarlijks aan het NGF.

In het algemeen is men neutraal over de wijze van rapporteren en zijn er duidelijke afspraken over gemaakt. Er zijn meer kritische geluiden van betrokkenen over dat de rapportages te gedetailleerd zijn, weinig inzicht geven in het verband tussen gemaakte kosten en de technische voortgang en niet voldoende zijn om de voortgang goed inzichtelijk te maken. De evaluatie van de beheersing (inclusief rapportering) door het PTO en het PB is gepland in maart 2025.

⁴ Versie 0.5, d.d. 19 november 2024

4 Verbetermogelijkheden in de samenwerking en governance

In dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvraag 2: “*Wat zijn mogelijke verbeteringen in de samenwerking en governance van het programma?*” In paragraaf 4.1 staan verbeteringen die samenhangen met de indicatoren ambitie, belangen, proces en relatie. Paragraaf 4.2 gaat in op de verbeteringen ten aanzien van de indicator governance.

4.1 Verbetermogelijkheden ten aanzien van de samenwerking

4.1.1 *Versterk gezamenlijkheid*

Succesfactoren voor samenwerking zijn onder meer het hebben van een gedeelde ambitie, oprechte interesse hebben in elkaars belangen en het bewaken van een evenwichtige balans tussen inhoud en proces. Het versterken van de gezamenlijkheid binnen het programma maakt de samenwerking succesvoller en daarom adviseren wij het volgende:

- Streef blijvend de gezamenlijke ambitie van het programma na, in plaats van de individuele ambities van de deelprojecten. Het risico bestaat dat het programma anders een verzameling van deelprojecten wordt met sub optimalisatie. Het voornemen van het PB om meer aan community building te doen kan hieraan bijdragen.
- Stimuleer de samenwerking tussen de deelprojecten. Bij enkele deelprojecten komt de samenwerking moeilijk op gang met mogelijke risico's voor de tijdigheid, relatieopbouw en inefficiëntie, doordat betrokkenen niet goed weten wat er speelt. De wil om samen te werken is aanwezig binnen LiT.
- Borg naast de aandacht voor de inhoud, ook de aandacht voor het samenwerkingsproces. Momenteel ligt de focus voornamelijk op de inhoudelijke argumenten die betrokkenen verbinden en hierover wordt binnen het programma veelvuldig gesproken en gediscussieerd. Het vereist de nodige discipline vanuit het PB om ook aandacht te hebben voor de procesmatige aspecten van het samenwerkingsproces met oog voor persoonlijke relaties, teamvorming, vertrouwen en interactie.

4.1.2 *Werk aan vertrouwen*

Het PB ervaart niet altijd vertrouwen vanuit het PTO doordat taken worden uitgevoerd door het PTO waarvan het PB van mening is dat deze bij hen behoren. Ook komt het voor dat het PTO zonder tussenkomst van het PB samenwerkt met de deelprojecten, en het PB daar niet of niet tijdig over informeert. Aangezien vertrouwen belangrijk is voor het slagen van samenwerking binnen het programma adviseren wij de rollen en de bijbehorende TBV te verduidelijken, informatieasymmetrie te verkleinen en te zorgen voor voldoende transparantie in het proces. Het vertrouwen kan ook worden vergroot door bijvoorbeeld KPI's voor het deelproject governance te formuleren zodat de mogelijkheid bestaat om elkaar ook formeel te kunnen aanspreken op elkaars prestaties.

4.1.3 *Vergroot transparantie*

Enkele betrokken penvoerders ervaren te weinig transparantie door de Stuurgroep en het Bestuur, en het PB en enkele betrokken penvoerders ervaren te weinig transparantie door het PTO en de lijnorganisatie van IenW. Dit kan zorgen voor wij-zij-denken dat de drempel verhoogt om het gesprek met de ander op te zoeken. Een onbalans in informatie waarbij de ene partij over meer of betere informatie beschikt dan de andere partij kan resulteren tot informatieasymmetrie. Om het

proces en de samenwerking binnen het programma transparanter te maken, adviseren wij om de volgende zaken inzichtelijker te maken:

- De consequenties van gekozen oplossingen en gemaakte keuzes;
- De afspraken voor de interne beheersing voor de betreffende deelprojecten die voortkomen uit de aanvullende vereisten in de subsidiebeschikkingen;
- Het kwaliteits- en resultaatmanagement door de coördinatiememoranda definitief te maken en breed te communiceren;
- De besluitvorming in de Stuurgroep en het Bestuur, door de notulen van deze overlegfora te verbeteren en te delen met de penvoerders van de deelprojecten.

4.1.4 *Bespreek dualisme tijdigheid versus betrouwbaarheid*

De aandacht en zorgvuldigheid voor het financiële beheer vanuit het PTO (rechtmatigheid en doelmatigheid) heeft consequenties voor de tijdigheid van de afgifte van de beschikking en leidt daarmee tot een vertraging van het proces. Hierdoor is de samenwerking onder druk komen te staan. We adviseren duidelijk en transparant te zijn richting de betrokken partijen over het verloop van het proces van staatssteunanalyses in het kader van financieel beheer en daarbij te benadrukken dat de doelstelling tijdigheid binnen de Rijksoverheid ondergeschikt is aan de doelstelling betrouwbaarheid (rechtmatigheid en doelmatigheid).

4.2 **Verbetermogelijkheden ten aanzien van governance**

4.2.1 *Verhelder rollen en bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden*

Niet alle TBV zijn beschreven en helder voor alle partijen. Daarnaast komt het voor dat niet iedereen rolvast handelt. We adviseren de rollen en TBV te verduidelijken, deze vast te leggen, bekend te maken en periodiek tegen het licht te houden en erop toe te zien dat rolvast wordt gehandeld. Dit verhoogt de efficiëntie in de samenwerking en beperkt extra kosten of vertraging. Daarnaast voorkomt het verwarring en conflicten en zorgt het ervoor dat iedereen weet wat er van eenieder verwacht wordt. Dit bevordert een positieve werkomgeving.

4.2.2 *Voorkom ongewenste belangenverstrengeling en/of tegenstrijdige belangen*

Sommige bestuursleden hebben meerdere belangen of functies die elkaar raken waardoor sprake kan zijn van ongewenste belangenverstrengeling en/of tegenstrijdige belangen. Hiermee kan de onafhankelijkheid van een bestuurder in het geding komen waardoor deze niet meer in staat is om de belangen van het programma op een integere, objectieve en onbevooroordeelde wijze te behartigen.

Ongewenste belangenverstrengeling en tegenstrijdige belangen kunnen negatieve gevolgen hebben voor het programma. Denk aan het verlies van vertrouwen bij stakeholders, niet integer gedrag en imagoschade. Wij doen de volgende adviezen ter voorkoming hiervan:

- Leg in statuten en reglementen duidelijker vast hoe er omgegaan dient te worden met ongewenste belangenverstrengeling en tegenstrijdige belangen;
- Wees open over mogelijke ongewenste belangenverstrengeling en tegenstrijdige belangen door dit te melden en te bespreken;
- Versterk het bewustzijn van en alertheid op mogelijk ongewenste belangenverstrengeling door dit onderwerp regelmatig te agenderen voor de bestuursvergadering en voor de risico-inventarisatie of zelfevaluatie sessies.

4.2.3 *Anticipeer op toekomstige uitdagingen en toenemende taken van het Projectbureau*

Uit ons onderzoek blijkt dat de taken van het PB breder en intensiever worden in de uitvoeringsfase. Het stimuleren van de samenwerking over de deelprojecten heen en het verder bevorderen van de gezamenlijkheid zal meer aandacht vragen. Daarnaast zal meer dan nu het geval is vooruitgekeken moeten worden naar de periode na afloop van het programma in 2030. Hiervoor zal onder meer een bredere risicoanalyse op strategisch niveau uitgevoerd moeten worden. Om te voorkomen

dat dit enige negatieve invloed kan hebben op het vermogen van het PB om effectief te functioneren en om haar doelstellingen te bereiken geven wij in overweging om de rollen en taken van het PB tegen het licht te houden. En daarbij expliciet een onderscheid te maken in strategisch/tactisch (lange en middellange termijn) en operationeel (korte termijn) en deze ook als zodanig te beleggen.

4.2.4 *Specificeer de eigenaar van beheersmaatregelen in het risicomanagement*

Het risicomanagement wordt uitgevoerd op programma- en deelprojectniveau. Het belangrijkste aandachtspunt van het risicomanagement is het eigenaarschap van de beheersmaatregelen. Het is nog onduidelijk wie daadwerkelijk de beheersmaatregel (mitigerende maatregelen) gaat uitvoeren. Het aanwijzen van een risico-eigenaar is belangrijk omdat hiermee de verantwoordelijkheid voor het opstellen en uitvoeren van een zogenaamd responseplan wordt belegd.⁵

4.2.5 *Herijk KPI's deelprojecten*

De KPI's van de deelprojecten geven momenteel onvoldoende inzicht in de voortgang van de deelprojecten. Het PB bevestigt dat KPI's een onmisbare tool zijn voor het programma maar dat ze in de huidige vorm niet inzetbaar zijn als stuur- en beheersinstrument. Daarom heeft het PB besloten de KPI's in overleg met het PTO te herijken. In het eerste kwartaal 2025 is hiermee gestart.

4.2.6 *Beperk detaillering rapportages*

Diverse rapportages worden opgesteld. Vrijwel alle geïnterviewden zijn van mening dat de rapportages te gedetailleerd zijn en twijfelen over de effectiviteit omdat de rapportages weinig inzicht geven in het verband tussen gemaakte kosten en de technische voortgang. In de rapportages zijn mijlpalen bijvoorbeeld niet gekoppeld aan de financiën en risico's. Het PB onderkent dat een efficiëncyslag nodig is en is in overleg met het PTO in het eerste kwartaal 2025 hiermee aan de slag gegaan.

⁵ In een risico response plan staan de acties om risico's te beperken, accepteren, overdragen of voorkomen in lijn met de risicotolerantie en -bereidheid van het programma

5 Verantwoording onderzoek

5.1 Werkzaamheden en afbakening

Het onderzoek heeft zich overeenkomstig de opdrachtbevestiging gericht op:

- Stuurgroep en PTO
- Bestuur LiT, PB en deelprojecten (private partijen)

De centrale onderzoeksvraag en onderzoeksvragen staan vermeld in hoofdstuk 1.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we online een vragenlijst uitgezet, diverse documenten bestudeerd en (groeps)interviews gehouden. Op de vragenlijst was de response circa 60%. Alle overeengekomen werkzaamheden zijn uitgevoerd. Anders dan in de opdrachtbevestiging is vermeld, hebben we niet op basis van de uitkomsten diepte-interviews gehouden. Om tijdwinst te boeken hebben we ervoor gekozen om tegelijkertijd met het uitzetten van de vragenlijst ook de interviews te houden. In totaal zijn 17 personen geïnterviewd. Opgestelde verslagen zijn voor hoor en wederhoor aan geïnterviewden voorgelegd en daarop is van allen een reactie ontvangen waarna de verslagen definitief zijn vastgesteld. Op basis van de analyse van de bevindingen uit de vragenlijst, documentenstudie en definitieve interviewverslagen zijn relevante bevindingen gerelateerd aan het gehanteerde referentiekader. Deze werkzaamheden hebben geresulteerd tot dit rapport welke voor hoor en wederhoor is voorgelegd aan de opdrachtgever.

5.2 Gehanteerde referentiekader

De tussenevaluatie is via een volwassenheidsonderzoek uitgevoerd. De in de opdrachtbevestiging genoemde theorieën en modellen Samenwerking van Kaats en Opheij en Programmamanagement – sturen op samenhang van Van der Tak en Wijnen⁶ zijn besproken met de opdrachtgever.⁷

Met instemming van de opdrachtgever is voor de mate van de samenwerking gekozen voor de theorie van Kaats en Opheij. De mate van samenwerking is onderzocht aan de hand van de indicatoren ambitie, belangen, proces, relatie en organisatie (zie bijlage 1). Voor ons onderzoek is organisatie vervangen voor governance en is voor governance dezelfde definitie gehanteerd als in het Deelprojectplan Governance LiT.

Voor de mate van intensiteit van de samenwerking is gekozen voor vijf oplopende niveaus van volwassenheid te weten:⁸

- Niveau 1 – pionier (ad hoc)
- Niveau 2 – procesmatig (herhaalbaar)
- Niveau 3 – systeemmatig (gestandaardiseerd)
- Niveau 4 – integraal (meetbaar)
- Niveau 5 – optimaal

Het opgestelde referentiekader (volwassenheidsmodel) is ter validatie afgestemd met de opdrachtgever. Het onderzoek is uitgevoerd op basis van het met de opdrachtgever afgestemd referentiekader (zie bijlage 2).

⁶ Leren Samenwerken, Edwin Kaats en Wilfrid Opheij, 2023

⁷ Programmamanagement- Sturen op samenhang, Theo van der Tak en Gert Wijnen, tweede herziene druk, 2017

⁸ Gebaseerd op volwassenheidsmodellen uit open bronnen

5.3 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksoptocht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-optocht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksoienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksoptocht.

5.4 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, [Bescherming persoonlijke levenssfeer](#), directeur DG Luchtvaart en Maritieme Zaken van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent, de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

6 Ondertekening

Den Haag, 21 mei 2025

Bescherming persoonlijke levenssfeer



Projectleider
Auditdienst Rijk

Bijlage 1 Uitleg theorie Kaats en Opheij

Vijf randvoorwaarden voor goede samenwerking

Kaats en Opheij ontwikkelden een model die samenwerkingspartners in staat stelt gezamenlijk naar vijf belangrijke voorwaarden voor goede samenwerking te kijken:



(1) De gedeelde ambitie: dit is het kloppende hart onder de samenwerking. Hier geven de partijen betekenis aan de samenwerking. Als je geen gedeelde ambitie hebt, loop je al snel het risico dat de samenwerking los zand wordt.

- Werken aan gedeelde ambitie
- Hoe gedeeld is de ambitie van de partners?
- Inhoud/Commitment/Gezamenlijkheid

(2) Recht doen aan belangen: alleen wanneer de belangen op tafel komen, kun je samen op zoek gaan naar win-win oplossingen. Je begrijpt immers beter waarom bepaalde oplossingen een no-go area zijn.

- Inspelen op wat belangrijk is
- Creëren van waarde voor betrokken partijen
- Affectieve morele en instrumentele motieven

(3) Relatie: samenwerken is mensenwerk. Het oer dilemma is de vraag in hoeverre we ons kunnen overgeven aan de relatie met de ander en in welke

mate we ons of onze achterban moeten behoeden voor eventuele risico's van de relatie. Het gaat dus om vertrouwen en waakzaamheid. Samenwerken verdraagt geen hiërarchisch leiderschap, maar vergt verbindend leiderschap.

- Leiderschap/Relatie/Vertrouwen
- Wat is de kwaliteit van interactie tussen partners
- Goed persoonlijk samenwerken

(1) Proces: als je succesvol wilt samenwerken moet je een proces in gang zetten waarbij er aandacht is voor de goede stappen in de juiste volgorde. Door dat te doen, ga je betekenis geven aan de samenwerking.

- De goede stappen/ de goede volgorde/ Win-win in dialoog
- Op de goede weg samen?
- Vormgeven en monitoren van een goed proces

(2) Organisatie: organiseren is onder andere keuzes maken over de dimensies en het gewicht, de grondvorm, de juridische en organisatorische inrichting. Als we 'tussen organisaties organiseren' gebruiken we andere modellen dan binnen organisaties.

- Governance/Besluitvorming/Vorm
- Is de samenwerking goed georganiseerd?
- Professioneel organiseren

Bijlage 2 Referentiekader

Referentiekader onderzoek tussenevaluatie Governance en samenwerking Luchtvaart in Transitie (versie 10 02 2025)

Ambitie	- Uitspreken/wensen om samen te werken (goede intenties) - Partners zoeken elkaar ad hoc op - Geen dialoog	- Ontwikkelen en delen gezamenlijke ambities - Partners gaan met elkaar in dialoog over de ambitie	- Opstellen richtinggevende strategie/doelen - Programma en projecten doelen zijn op elkaar afgestemd	- Opstellen van gezamenlijke strategie - Effectieve dialoog	- Volledige integratie van strategie-doelen-missie - Samenwerking is een betekenisgevend proces
Belangen	- Belangen zijn niet helder - Partners zoeken elkaar ad hoc op - Geen dialoog	- Door in gesprek te gaan worden belangen helder - Samen op zoek naar de win-win	- Belangen van partners zijn bediscussieerd en uit onderhandeld (geven en nemen) - Samenwerking op win-wingebieden	- Samenwerking creëert toegevoegde waarde voor elkaar - Duidelijke interesse in belangen	- Samenwerking creëert toegevoegde waarde voor alle betrokkenen - Oprechte interesse in belangen
Proces	- Procesaanpak samenwerking ontbreekt (geen rolverdeling; geen procesregie) - Geen balans tussen inhoud en proces - Weinig communicatie over samenwerking	- Aanpak samenwerking in programma o.b.v. (bestaande) organisatiestructuren en processen - Aandacht voor procesaanpak samenwerking - Communicatie over samenwerking komt op gang	- Procesaanpak samenwerking in programma ingericht (rolverdeling, procesregie, koppelvlakken e.d.) - Balans tussen inhoud en proces is besproken	- Procesaanpak samenwerking is geformaliseerd en geaccepteerd - Procesvertrouwen is aanwezig	- Evaluatie en continue verbetering van alle samenwerkingsprocessen - Eigenaarschap en betrokkenheid binnen elk niveau van het programma voor beoogde procesveranderingen op het gebied van samenwerking
Governance	- Beperkt bewustzijn van het principe van sturing en beheersing - Maatregelen en procedures omtrent sturen en beheersen ontbreken	- TVB en rollen worden steeds meer gedefinieerd - Maatregelen en procedures zijn gericht op gebied van sturen en beheersen - Afspraken voor eenduidigheid rondom beheersing zijn gemaakt	- Naleving van TVB en rollen wordt getoetst, maar niet structureel - Op elk niveau binnen het programma worden de formele procedures en maatregelen gehanteerd op elk niveau	- TBV zijn helder voor alle betrokkenen - Formele rapportagelijnen en overlegorganen zijn ingericht - Periodieke evaluatie vindt structureel plaats	- Betrokkenheid en draagvlak voor beoogde veranderingen zijn aanwezig binnen elk niveau van het programma - Evaluatie van prestaties leidt tot continue verbetering van de besturing, beheersing en rapportage
Relatie	- Informele samenwerking - Uitproberen is belangrijker dan resultaat - Geen of beperkt vermogen tot verbinding	- Gemeenschappelijk programmabelang (en doelen) wordt steeds belangrijker - Conflicten worden geparkeerd (low trust-high tolerance) - Behoeft aan consensus en het kiezen van de veilige middenweg (conflicten en confrontaties worden vermeden/voorkomen)	- Elkaar aanspreken op behalen prestaties en resultaten (high trust-low tolerance) - Geven en nemen, concessies doen en accepteren dat volledige overeenstemming niet altijd mogelijk is (teambuiding) - Productieve en constructieve conflicten	- Er is ruimte voor een kritische blik en tegenspraak en fouten te maken - Oprecht begrip voor elkaars mening, sprake van groepsdynamica - Comparatieve voordelen zijn de uitgangspunten	- Sprake van gegund en verbindend leiderschap - Toegevoegde waarde van alle partners is bekend en wordt gewaardeerd - Partners vertrouwen elkaar volledig en er is sprake van kwetsbaar opstellen
	Niveau 1 Pionier	Niveau 2 Procesmatig	Niveau 3 Systeemmatig	Niveau 4 Integraal	Niveau 5 Optimaal
Mate van samenwerking →					

Uitleg niveaus van samenwerking

Niveau 1 - pionier	Nog veel ad hoc, zoeken naar en informele samenwerking
Niveau 2 - procesmatig	Ontwikkelingen en samenwerking worden onderkend en opgestart
Niveau 3 - systeemmatig	Richtinggevende strategie en productieve samenwerking - Formele procedures voor strategisch en tactisch beheer worden gehanteerd op elk niveau - Rollen en verantwoordelijkheden zijn helder beschreven. Naleving wordt getoetst, maar niet structureel - De samenhang en integrale afhankelijkheden wordt continu gewaarborgd - Gezamenlijk geformuleerde strategie en organisatiedoelstellingen zijn de basis voor de samenwerking - Informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de samenwerkende organisaties - Hoger management is betrokken in de transitie en inrichting van toekomstige beheerorganisaties
Niveau 4 – integraal (meetbaar)	Gezamenlijke strategie/coördinatie en gestructureerde samenwerking - Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn helder voor alle betrokkenen - Verantwoordelijkheden zijn zo laag mogelijk belegd in de organisatie - Formele rapportagelijnen en overlegorganen zijn ingericht - Periodieke evaluatie vindt plaats. Er is ruimte voor een kritische blik en 'tegen denken' ter verbetering van de uitvoering - Hoger management is actief betrokken en meet de transitie en inrichting van toekomstige beheerorganisaties
Niveau 5 - optimaal	Volledige integratie van strategie, regie en samenwerking/ focus op leren en continu verbeteren - De besturing van elk niveau in de beheerorganisatie is volledig geïntegreerd in de organisatie - Evaluatie van (integrale) prestaties leidt tot continue verbetering van de besturing - Eigenaarschap voor beoogde veranderingen zijn aanwezig op elk niveau in de organisatie - Betrokkenheid voor beoogde veranderingen zijn aanwezig op elk niveau in de organisatie

Bijlage 3 Afkortingen

EZ = ministerie van Economische Zaken
IenW = ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
LiT = Luchtvaart in Transitie
NGF = Nationaal Groeifonds
PB = projectbureau
PDCA-cyclus = plan-do-check-act-cyclus
PTO = projectteam Overheid
TBV = taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Bijlage 4 Managementreactie



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

DG Luchtvaart en
Maritieme Zaken

Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon
Bescherming persoonlijke levenssfeer

memo

Managementreactie op ADR onderzoeksrapport
'Tussenevaluatie governance en samenwerking
Luchtvaart in Transitie'

Datum
9 mei 2025

Geachte [Bescherming persoonlijke levenssfeer](#),

Met interesse heb ik kennisgenomen van de uitkomsten van de tussenevaluatie van het programma Luchtvaart in Transitie.

Dit groeifondsprogramma investeert in technologische vernieuwing om de luchtvaart schoner te maken en kansen voor bedrijven en werkgelegenheid te benutten. Tegelijk wordt gewerkt aan het versterken van de Nederlandse positie van de maakindustrie in de internationale luchtvaart. Het ministerie van IenW is, met steun van het ministerie van EZ, verantwoordelijk voor de uitvoering. Het programma bevindt zich sinds 2023 in de uitvoeringsfase.

In september 2024 heb ik aan u opdracht verstrekt om een volwassenheidstoets uit te voeren op het programma. Door deze tussenevaluatie relatief aan het begin van de uitvoeringsfase te doen, zijn aanpassingen nog mogelijk met het oog op de einddatum van het programma in 2030.

Het onderzoek laat zien dat het volwassenheidsniveau van het programma binnen een looptijd van twee jaar al wordt geclassificeerd op een niveau van 2 tot 3 van 5. Daarnaast geeft het rapport handvatten voor verdere ontwikkeling op het gebied van governance en samenwerking. Deze aanbevelingen worden gebruikt om de inrichting van het programma te optimaliseren.

Hartelijk dank voor dit onderzoek dat richting geeft voor het verder doorgroeien van het programma en tot slot dank aan u en uw collega's voor de prettige samenwerking.

Plv DG Luchtvaart en Maritieme Zaken,
[Bescherming persoonlijke levenssfeer](#)

Auditdienst Rijk

Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00