



## **Samenhang tussen Drentse projecten uit het Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn (RSP-ZZL)**

*Een analyse vanuit programmamanagement  
betreffende inhoud, organisatie en proces*

Peter van der Ven





rijksuniversiteit  
 groningen

faculteit ruimtelijke  
 wetenschappen

Scriptie ter afronding van de  
 Bacheloropleiding Technische Planologie  
 Groningen, augustus 2011

## **Samenhang tussen Drentse projecten uit het Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn (RSP-ZZL)**

*Een analyse vanuit programmamanagement  
 betreffende inhoud, organisatie en proces*

Peter van der Ven  
 s1634909

Begeleiders: dr. F. Niekerk & T. Busscher, MSc



# Inhoudsopgave

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>iii</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>v</b>
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>1</b>
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Doelstelling.....	2
1.3 Projecten (opbouw programma).....	2
1.4 Maatregelen.....	3
1.5 Samenhang.....	3
1.6 Vraagstelling.....	5
1.7 Leeswijzer .....	6
<b>2. THEORETISCHE BASIS</b> .....	<b>7</b>
2.1 Sturingsprincipes programmamanagement .....	7
2.2 Bevorderen samenhang .....	8
<b>3. METHODOLOGIE</b> .....	<b>11</b>
<b>4. ANALYSE</b> .....	<b>13</b>
4.1 Sturingsprincipe .....	13
4.2 Organisatiestructuur .....	13
<b>5. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>19</b>
<b>LITERATUURLIJST</b> .....	<b>23</b>
<b>BESTUDEERDE DOCUMENTEN</b> .....	<b>23</b>
<b>FIGUREN EN TABELLEN</b> .....	<b>25</b>
<b>BIJLAGEN</b> .....	<b>I</b>
Bijlage 1 Toelichting RSP-ZZL & Hoofdonderzoek.....	I
Bijlage 2 Organisatiestructuur RSP-ZZL Drenthe.....	III



## Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een onderzoek naar de samenhang tussen de Drentse projecten uit het Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn. Met deze scriptie zal ik de bacheloropleiding Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen afronden.

Dit onderwerp is gekozen, omdat ik van het bestaan van het RSP-ZZL afwist maar er verder nooit iets van hoorde of las in de media. Dit terwijl het om een aanzienlijke hoeveelheid geld gaat en de projecten een aanzienlijke invloed hebben op de ruimtelijke economische ontwikkeling in Noord-Nederland. Hier wilde ik graag meer over weten. Ook was mijn kennis over programmamangement vrij beperkt. Hier wilde ik graag meer inzicht in verwerven.

Enthousiast ben ik aan het onderzoek begonnen in mei 2010, al snel bleek het een moeilijk onderwerp te zijn om te onderzoeken, mede omdat er weinig informatie te vinden was. Uiteindelijk heb ik toch besloten door te zetten, wat heeft geresulteerd in het feit dat het onderzoek veel meer tijd heeft gekost dan nodig. Ook had ik zelf veel moeite met het doen van een onderzoek, het was dan ook de eerste keer in deze studie dat er ook echt onderzoek moest worden gedaan. Wel heb ik ontzettend veel ervaringen opgedaan over het doen van onderzoek en heb het proces met bijbehorende problemen ervaren als een goede generale voor mijn masterthesis, die ik over een half jaar wil gaan schrijven. Inhoudelijk heb ik ook veel geleerd over programmamangement. Ook heb ik inzicht gekregen in hoe de organisatie op gemeentelijk en provinciaal niveau kan werken en hoe de organisatie van beleidsprogramma's wordt neergezet. Ervaringen hieruit kunnen in een toekomstige baan wellicht te pas komen.

Ik wil graag mijn begeleiders Femke Niekerk en Tim Busscher bedanken voor het geduld dat zij hebben getoond, de gegeven vrijheid en de begeleiding naar dit eindresultaat toe. Ook wil ik de heren Folkersma (Gemeente Emmen), Martens (Provincie Drenthe) en Ten Brink (Gemeente Coevorden) bedanken voor de waardevolle informatie uit de afgenomen interviews. Verder wil ik Jan-Willem bedanken voor zijn assistentie bij de interviews. Ook wil ik Marieke, mijn familie en mijn vrienden bedanken voor hun steun en het begrip voor het feit dat ik een tijd als kluizenaar heb geleefd. Ook wil ik mijn bestuursgenoten (CUOS en Geo Promotion), het Pedelgenootschap der Ibn Battuta en de leden van G.D.P. Ekistics bedanken voor de (werk)afleiding die vaak als groepen kwam.

Peter van der Ven  
*Augustus 2011*





# Samenvatting

## Aanleiding

Het Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn (RSP-ZZL) is een pakket maatregelen waarin infrastructurele maatregelen de boventoon voeren. Dit pakket is ter vervanging van de Zuiderzeelijn, waarvan het kabinet in 2007 heeft geconcludeerd dat deze een te laag rendement zou hebben. Centrale beleidsopgave voor het RSP-ZZL blijft, net als bij de Zuiderzeelijn, het versterken van de ruimtelijke en economische structuur en het verbeteren van de bereikbaarheid van Noord-Nederland. Er zijn twee onderdelen binnen het RSP-ZZL te onderscheiden; een Ruimtelijk Economisch Programma (REP) en een pakket Regionale Bereikbaarheid. Onder het pakket Regionale Bereikbaarheid vallen enkele al concrete projecten en een Regionaal Mobiliteitsfonds voor aanvullende projecten tot 2020. De concrete projecten zijn expliciet vastgelegd in het convenant. Het REP bestaat uit een rijksdeel en een regiodeel. Het rijksdeel betreft de grote projecten die ook in de nota Pieken in de Delta zijn benoemd. Over het regionale deel heeft de regio de volledige zeggenschap, maar dit dient wel binnen de reikwijdte van het REP te vallen. De inzet van middelen uit het dit deel is een decentrale verantwoordelijkheid. Bij het RSP-ZZL staat een programma-aanpak centraal. In het Convenant Rijk-Regio (V&W 2008) wordt vermeld: *“Om tot een succesvolle en duurzame uitvoering te komen dient het werken vanuit een integrale visie en hantering van programmatische aanpak centraal te staan. Met de programmatische aanpak wordt samenhang tussen maatregelen en projecten bevorderd, een integrale afweging mogelijk gemaakt, de flexibiliteit tussen programmalijnen en middelen gewaarborgd en een consistente lijn van het afgelopen programma Kompas voor het Noorden doorgetrokken”* (V&W 2008).

## *Inhoudelijke- en procesmatige doelen*

De genoemde doelen zijn niet inhoudelijke ‘programmadoelen’, maar doelen die met juist een ‘programmatische aanpak’ beoogd worden te bereiken. Dit zijn procesmatige doelen. Anders gezegd: doelen die met een programmatische aanpak wel kunnen worden bereikt en zonder een programmatische aanpak niet zouden kunnen worden bereikt. Procesmatige doelen zijn doelen die de meerwaarde van een programmatische aanpak legitimeren. De procesmatige doelen dienen de inhoudelijke doelen te ondersteunen. Over de invulling van de procesmatige doelen is weinig bekend. Inzicht in deze procesmatige doelen zou meer inzicht in de programmatische aanpak bij het RSP-ZZL kunnen geven. Een analyse van de procesmatige doelen in de praktijk, getoetst aan een theoretische verwachting, kan aanbevelingen opleveren om de procesmatige doelen mogelijk effectiever na te streven.

## Doel

Dit onderzoek heeft betrekking op één van deze procesmatige doelen: het bevorderen van de samenhang tussen maatregelen en projecten. In dit onderzoek wordt dit echter niet bekeken voor alle huidige projecten onder het programma, maar alleen voor de projecten die plaatsvinden in de provincie Drenthe. De Drentse RSP-ZZL projecten (deelprogramma’s) zijn onderdeel van bestaande gebiedsontwikkelingsprogramma’s. In de andere provincies is dit vaak niet het geval. In dit onderzoek wordt ingegaan op de organisatiestructuur en sturingsprincipe van het programma. Verwacht wordt dat deze verschillen per provincie, mede door de aard van de Drentse projecten (als onderdeel van een gebiedsontwikkeling). Vandaar beperkt dit onderzoek zich tot de provincie Drenthe. Hoofddoel van het onderzoek is om inzicht te krijgen hoe samenhang tussen projecten bij het RSP-ZZL Drenthe vanuit programmamanagement gezien wordt bevorderd, ten einde mogelijke aanbevelingen te kunnen doen om deze samenhang te optimaliseren. Dit doel wordt bereikt middels een casestudy. Data zijn verzameld door drie interviews af te nemen met betrokken managers en door beleidsdocumenten, zoals rapportages, te bestuderen.

## Theorie

Er is sprake van samenhang tussen de projecten, omdat alle projecten bij zouden moeten dragen om de overkoepelende (inhoudelijke) doelen van het programma te halen. Kor en Wijnen (2005, p.126) hebben het over *“de reden waarom inspanningen in een programma worden ondergebracht, is dat veel van deze activiteiten een samenhang vertonen die het waard maakt om ze gecoördineerd en beheerst uit te voeren”*. In deze studie wordt er vanuit gegaan dat er samenhang is tussen alle projecten in het RSP-ZZL, omdat het allemaal projecten zijn die bijdragen aan de ruimtelijke economische ontwikkeling van Noord-Nederland. Alle projecten streven dezelfde inhoudelijke doelen na.

## *Programmamanagement en samenhang*

Volgens Van Buuren et al. (2010) probeert programmamanagement de tekortkomingen van projectmanagement (inhoudelijke, organisatorische en procesmatige fragmentatie) weg te nemen door samenhang in inhoud, organisatie en proces te faciliteren. Hierdoor kunnen activiteiten meer maatschappelijk gedragen worden. Dit is de meerwaarde van

programmamanagement. Er is niet veel inhoudelijke samenhang tussen de projecten van het programma RSP-ZZZL. De losse projecten zijn geografisch verspreid en zijn onder een noemer, een beleidsplan, geschaard dat als programma gedefinieerd is. Hoofddoelstellingen zijn er wel (de inhoudelijke doelen), maar deze zijn breed en niet erg SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) geformuleerd. Er is dan meer sprake van portfoliomanagement. Het programma houdt vanuit inhoudelijke samenhang gezien dan niet veel meer in dan *“de vlag waaronder de projecten opereren en het programmamanagement zich beperkt tot de monitoring van projecten”* (Licht 2009, p. 44). Een eigenschap hiervan is volgens Licht (2009) dat coördinatie hier vaak ontbreekt doordat projectmanagers en lijnmanagers nauwelijks of niet betrokken zijn bij het programmamanagement. Ontbrekende coördinatie heeft betrekking op de organisatorische samenhang. Mogelijk is deze er niet veel als de verwachting klopt. Om inzicht in coördinatie te verkrijgen, wordt bekeken vanuit welke gedachte er wordt gestuurd/gecoördineerd bij het RSP-ZZZL Drenthe. Een bepaalde sturingsfilosofie, met bepaalde eigenschappen, zou kunnen verklaren waarom er op een bepaalde wijze gecoördineerd wordt. Van deze sturing kan bekeken worden hoe deze is vertaald in de organisatiestructuur. Door inzicht in deze organisatiestructuur kan meer over de organisatorische samenhang en coördinatie bij het RSP-ZZZL te weten gekomen worden.

### ***Programmeren, besturen en autoriseren***

De programmamethode (TwynstraGudde Programmamanagementmethode (TGPGM)) bestaat uit drie componenten: programmeren, besturen en autoriseren (Kor en Wijnen 2005). In deze studie wordt gekeken naar de samenhang tussen projecten in het RSP-ZZZL Drenthe vanuit deze drie componenten. Zij kennen hun overeenkomst met de drie genoemde soorten samenhang (inhoud, organisatie en proces). Kor en Wijnen definiëren programmamanagement als: *“Programmamanagement is het programmeren, besturen en autoriseren van een programma-aanpak.”* (Kor en Wijnen 2005, p. 116). Deze drie componenten zijn echter niet los van elkaar te zien en vormen drie elkaar aanvullende processen. Programmeren is volgens Kor en Wijnen (2005, p. 126) *“het specificeren van na te streven doelen en de daarop gerichte inspanningen.”* Met programmeren wordt het bevorderen van inhoudelijke samenhang nagestreefd. Besturen is volgens Kor en Wijnen (2005, p. 133) *“het formuleren en bewaken van de inhoudelijke, doelgerichte inspanningen”*. De betrokkenen bij het programma hebben zich gecommitteerd aan het programma, omdat zij middelen en energie zo snel, haalbaar, waardevol, aanpasbaar en effectief mogelijk willen inzetten. Programmamanagement voorziet hierin door organisatorische samenhang te faciliteren door te besturen. Besturen bevordert de organisatorische samenhang. Samenhang doet zich voor in de vijf besturingscriteria, samenhang in tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid. Autoriseren in programmamanagement is volgens Kor en Wijnen (2005, p. 143) *“de opdrachtgever met een afgesproken frequentie plannen ter autorisatie [besluitvorming] voorleggen.”* Een programmaplan integreert de inhoudelijke en bestuurlijke inspanningen. Met het autoriseren kan er bewust worden gekozen voor *“het tijdens de levensloop van een programma bewust kunnen kiezen voor doorgaan, aanpassen of stoppen.”* (Kor en Wijnen 2005, p. 142). De processen programmeren en besturen zorgen voor het bevorderen van de inhoudelijke, respectievelijk de bestuurlijke samenhang. Autoriseren bevordert de procesmatige samenhang.

Door te kijken van wat voor sturingsfilosofie er sprake is in de organisatiestructuur bij het RSP-ZZZL Drenthe en wat voor eigenschappen dit met zich meebrengt betreffende inhoudelijke, bestuurlijke en procesmatige samenhang, worden met dit onderzoek aanbevelingen opgesteld om de samenhang tussen projecten te verbeteren.

## **Analyse**

### ***Sturingsprincipe***

De coördinatie voor de projecten in Drenthe ligt op het niveau van de deelprogramma's RSP-ZZZL. Ook zijn alle deelprogramma's onderdeel van een Integraal Gebiedsontwikkelingsprogramma, waar de infrastructuur van het RSP-ZZZL onderdeel van uitmaakt. De RSP-ZZZL projecten zijn, elk apart, een onderdeel van een groter geheel en zijn onderdeel van een integrale benadering. Als sturingsprincipe is er sprake van een horizontale coördinatie: de projecten zijn onderdeel van verschillende programma's en worden apart aangestuurd. Het programma RSP-ZZZL wordt bestuurlijk nevenschikt gezien aan de projecten die er onderdeel van uitmaken. Dit is in lijn met wat Licht (2009, p.22) aangeeft als kenmerk van horizontale coördinatie. Licht (2009) merkt op dat het geen probleem hoeft te zijn dat een project deel uitmaakt van verschillende programma's *“zolang de verantwoordelijkheid voor het project duidelijk bij de opdrachtgever en projectleider van het betreffende project blijft liggen”* (Licht 2009, p. 24). Deze verantwoordelijkheden worden bij het RSP-ZZZL Drenthe duidelijk vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten tussen de provincie en de desbetreffende gemeente. Zo staat bijvoorbeeld in de Samenwerkingsovereenkomst Atalanta-provincie (Gemeente Emmen en Provincie Drenthe 2010, p. 2): *“De gemeente is eindverantwoordelijk voor het totaalconcept en voert de eindregie en is daarmee risicodragend.”* En verder: *“De provincie is medeverantwoordelijk vanuit haar rol bij de afstemming op de programmatische uitvoering van het rijksconvenant RSP (...)”* De andere gemeenten hebben soortgelijke samenwerkingsovereenkomsten. Hieruit kan worden opgemaakt dat de verantwoordelijkheid voor het project duidelijk bij de opdrachtgever van het project ligt en dat het nastreven van de programmatische uitvoering (en dus de inhoudelijke doelen) van het RSP-ZZZL een gezamenlijke

verantwoordelijkheid is van de gemeente(n) en de provincie. Er is hier sprake van een commitment waardoor het programma wordt gevormd; een eigenschap van horizontale coördinatie. De coördinatie wordt dan gefaciliteerd door de programmamanager met mandaat van de opdrachtgevers (Licht 2009). Dit blijkt in de praktijk ook het geval te zijn bij het RSP-ZZZ Drenthe, waar per deelprogramma een programmaleider vanuit de provincie bestaat en daarnaast een programmamanager voor de provincie als geheel bestaat. Deze leiders en de programmamanager hebben samen overleg in het programmateam van de provincie, ook nemen deze apart van elkaar zitting in overleggen op het niveau van de verschillende deelprogramma's.

### ***Organisatiestructuur***

De organisatiestructuur van het RSP-ZZZ kent vier niveaus: gemeentelijk (deelprogramma), provinciaal, regionaal en nationaal niveau. Hierin zitten adviserende organen, politiek-bestuurlijke organen, ambtelijke organen en stuurgroepen (politiek-bestuurlijk en ambtelijk komt hier bij elkaar). De overleggen vertonen een bepaalde samenhang met elkaar en dragen met elkaar bij aan de uitvoering van het programma RSP-ZZZ. Deze verschillende overleggen hebben invloed op elkaar door de relaties die zij bezitten. De politiek-bestuurlijke overleggen hebben voornamelijk een controlerende functie op stuurgroepen. De ambtelijke ondersteuning heeft voornamelijk een informatievoorzienende rol voor stuurgroepen en adviesoverleggen hebben voornamelijk een informatievoorzienende c.q. adviserende rol voor stuurgroepen. Zo zijn er vier relaties te onderscheiden tussen overleggen: een informatierelatie, een adviesrelatie, een controlerelatie en een persoonsuitwisseling die zorgt dat er afstemming is tussen overleggen.

### **Conclusie**

In de praktijk blijkt bij het RSP-ZZZ Drenthe de samenhang tussen projecten procesmatig te zijn gewaarborgd. Er wordt veel gecoördineerd bij het RSP-ZZZ Drenthe; er bestaat een hele organisatiestructuur waarin dit allemaal mogelijk is. De organisatiestructuur van het RSP-ZZZ Drenthe kent vele relaties; een informatie-, advies en controlerelatie en een persoonsuitwisseling die zorgt dat er afstemming is tussen overleggen. Er zijn vele overleggen en de provincie heeft een coördinerende rol. De programmamanager van de provincie heeft direct contact met opdrachtgevers en met projectleiders. Door de 'korte lijntjes' is het mogelijk nieuwe informatie snel en eenduidig te verspreiden en af te stemmen in verschillende overleggen. Maar is er wel afstemming nodig?

In theorie is er afstemming nodig als er een inhoudelijke samenhang is tussen projecten. Deze inhoudelijke samenhang wordt gevormd door het gezamenlijk nastreven van de inhoudelijke doelen in het programma. Alle projecten in het programma zouden de programmadoelen na moeten streven, anders heeft het weinig meerwaarde voor een project om deel uit te maken van het programma. Voorwaarde voor een succesvol programma is dat deze na te streven inhoudelijke doelstellingen wel SMART moeten zijn (Licht 2009). In de praktijk blijkt het RSP-ZZZ Drenthe te bestaan uit losstaande projecten met weinig inhoudelijke samenhang. De projecten dragen wel bij aan het hoofddoel van het programma: het zijn allemaal projecten die bijdragen aan de ruimtelijke economische ontwikkeling van Noord-Nederland. Het gecoördineerd en beheerst nastreven van de inhoudelijke doelstellingen is echter vrijwel niet aan de orde. Dit is te verklaren doordat deze doelstellingen niet SMART zijn geformuleerd. Ze zijn erg algemeen van aard (niet specifiek), niet meetbaar en de tijdgebondenheid blijkt ook niet uit de formuleringen. De niet-SMART formulering van de inhoudelijke doelstellingen kan verklaren waarom er tot op heden vrijwel geen aandacht aan is geschonken door betrokkenen. De inhoudelijke doelstellingen van het RSP-ZZZ zouden door de algemene en onmeetbare formulering wellicht zonder het programma RSP-ZZZ ook wel worden gehaald. Ook worden bij het RSP-ZZZ ter autorisering voortgangsrapportages opgezet voor het programma, waarvan kan worden afgevraagd of losse voortgangsrapportages van de projecten ook niet al voldoende zijn. Inhoudelijk is er immers overkoepelend aan de projecten niet veel van toevoegende waarde te noemen. Vanuit samenhang bezien kan worden gesteld dat een programma-aanpak in de huidige vorm geen meerwaarde biedt, dan wanneer de projecten zelfstandig zonder overkoepelend programma RSP-ZZZ plaats zouden vinden.

### **Aanbevelingen**

#### ***Stilstaan bij doelstellingen***

Als het programma RSP-ZZZ, vanuit samenhang tussen projecten bezien, succesvol wil zijn zullen de doelstellingen meer SMART moeten worden geformuleerd. Wanneer de doelstellingen meer SMART zijn kan de inhoudelijke samenhang en daarmee de organisatorische en procesmatige samenhang worden bevorderd. Hiermee zal de programma-aanpak een meerwaarde op kunnen leveren. Worden de inhoudelijke doelstellingen niet belangrijk geacht, dan kan worden afgevraagd of het wel zin heeft om in een programmavorm verder te gaan. De projecten kunnen met de huidige inhoudelijke doelstellingen ook losstaand worden gerealiseerd, zonder programma.

## ***Evalueren***

Mede doordat ook andere werkzaamheden buiten het RSP-ZZL om door betrokkenen moeten worden gedaan, wordt het evalueren van de programma-aanpak (proces) bij het RSP-ZZL al snel als een ‘minder urgente zaak’ gezien en uitgesteld. Een gevaar hierin kan zijn dat een evaluatie er dan ook niet van komt. Het is de taak voor de programmamanager om er aandacht aan te besteden dat dit gebeurt. Door een dergelijke evaluatie kan worden bekeken hoe het met de samenhang is gesteld. Aan de hand hiervan kan worden bekeken hoe deze ten behoeve van een beter verloop eventueel kan worden aangepast. Buiten de huidige projecten zijn het dan ook de toekomstige projecten die onder het programma gaan vallen, die profijt van kunnen hebben van de uitkomsten van een evaluatie.

# 1. Inleiding

Dit onderzoek is onderdeel van een groter onderzoek naar de programmatische aanpak van het Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn (RSP-ZZL). In bijlage 1 wordt een toelichting gegeven op het programma RSP-ZZL als geheel en worden de probleem-, doel- en vraagstelling van het hoofdonderzoek behandeld. Deze bijlage vormt de basis voor de probleem-, doel- en vraagstelling van dit onderzoek. In dit hoofdstuk zal eerst worden ingegaan op wat de aanleiding voor dit onderzoek is. Vervolgens zal het doel van dit onderzoek worden toegelicht en zal ter verduidelijking een aantal begrippen belangrijk voor dit onderzoek worden toegelicht. Met de vraagstelling van het onderzoek en een leeswijzer wordt deze inleiding afgesloten.

## 1.1 Aanleiding

Bij het RSP-ZZL staat een programma-aanpak centraal. In het Convenant Rijk-Regio (V&W 2008) wordt vermeld: *“Om tot een succesvolle en duurzame uitvoering te komen dient het werken vanuit een integrale visie en hantering van programmatische aanpak centraal te staan. Met de programmatische aanpak wordt samenhang tussen maatregelen en projecten bevorderd, een integrale afweging mogelijk gemaakt, de flexibiliteit tussen programmalijnen en middelen gewaarborgd en een consistente lijn van het afgelopen programma Kompas voor het Noorden doorgetrokken”* (V&W 2008).

### *Inhoudelijke en procesmatige doelen*

De genoemde doelen zijn niet inhoudelijke ‘programmadoelen’, maar doelen die met juist een ‘programmatische aanpak’ worden beoogd te bereiken. Dit zijn procesmatige doelen. Anders gezegd: doelen die met een programmatische aanpak wel kunnen worden bereikt en zonder een programmatische aanpak niet zouden kunnen worden bereikt. Procesmatige doelen zijn doelen die de meerwaarde van een programmatische aanpak legitimeren. Ter verduidelijking worden de inhoudelijke programmadoelen weergegeven, zoals genoemd in het Convenant Rijk-Regio:

- het versterken van de meest kansrijke economische clusters;
- het concentreren van economische ontwikkeling en verstedelijking;
- het stimuleren van innovatie, kennis en ondernemerschap;
- het verbeteren van de bereikbaarheid, zowel binnen de regio als van Noord-Nederland met de rest van Nederland (V&W 2008).

Dit is iets anders dan de procesmatige doelen die met een programmatische aanpak worden beoogd. Dat zijn, zoals eerder verwoord:

- het bevorderen van de samenhang tussen maatregelen en projecten;
- een integrale afweging mogelijk maken;
- de flexibiliteit tussen programmalijnen en middelen waarborgen;
- de consistente lijn van het afgelopen programma Kompas voor het Noorden doortrekken (V&W 2008).

Maar in hoeverre gelden deze procesmatige doelen dan? Worden deze wel nagestreefd? Is het nodig deze na te streven? Is het bij het RSP-ZZL wel nodig om programmamanagement toe te passen, zoals met deze gestelde na te streven procesmatige doelen wordt geprobeerd? Met andere woorden: is het bij het RSP-ZZL wel zinvol om de gestelde procesmatige doelen daadwerkelijk na te streven? Waarom is gekozen om de inhoudelijke doelen met een programmatische aanpak na te streven? Waarom is niet gekozen om inspanningen een ‘natuurlijke’ weg (Kor & Wijnen 2005, p. 119), dus zonder programmavorm, te laten volgen? In hoeverre verlopen de inspanningen als een programma of juist via een ‘natuurlijke’ weg? Dit zijn vragen waarop nog geen antwoorden gegeven zijn. Over de invulling van de procesmatige doelen is weinig bekend. Inzicht in deze procesmatige doelen zou meer inzicht in de programmatische aanpak bij het RSP-ZZL kunnen geven. Een analyse van de procesmatige doelen in de praktijk, getoetst aan een theoretische verwachting, kan aanbevelingen opleveren om de procesmatige doelen mogelijk effectiever na te streven.

Dat de procesmatige doelen iets anders zijn dan de inhoudelijke doelen van het programma, betekent niet dat deze geen relatie kennen. De aard van en de mate waarin inhoudelijke doelstellingen SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) (Licht 2009) zijn, kan consequenties hebben voor de vormgeving van het proces om die doelen te bereiken en daarmee voor de vormgeving van de procesmatige doelen. Zijn bijvoorbeeld inhoudelijke doelstellingen niet erg SMART geformuleerd, dan brengt dit een grotere onzekerheid in het halen van de doelstellingen met zich mee dan wanneer deze meer SMART zouden zijn geformuleerd. Deze grotere onzekerheid kan consequenties hebben bij het sturen van het proces om de inhoudelijke doelen te bereiken en kan daarmee zijn weerslag hebben op de procesmatige doelstellingen. Ook andersom geldt een dergelijk verband. Met procesmatige doelen wordt geprobeerd benefits uit de inhoudelijke doelen te halen (dat is de meerwaarde van de programmatische aanpak). Kor en Wijnen (2005) noemen de hier genoemde inhoudelijke doelen ‘programmadoelen’. De genoemde

procesmatige doelen worden ‘doelen op basis waarvan inspanningen kunnen worden bestuurd’ genoemd. Voor de leesbaarheid wordt hier het onderscheid tussen de doelen aangegeven met ‘inhoudelijke’ en ‘procesmatige’ doelen. Goed geformuleerde procesmatige doelen dienen volgens Kor en Wijnen (2005, p. 123) MAGIE (Meetbaar, Acceptabel, Gecommenteerd, Inspirerend en Engagerend) te zijn. Wanneer de geformuleerde procesmatige doelen MAGIE zijn en ondersteunend aan de inhoudelijke doelen, kan worden getoond hoe het met de inhoudelijke doelen is gesteld en hoe SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) deze zijn. Volgens Kor en Wijnen (2005, p.123) kan: “Met goed uitgevoerd PGM (...) worden getoond in welke mate de doelen worden gehaald”. Met bovenstaande is geprobeerd een beeld te geven van de relatie tussen procesmatige en inhoudelijke doelen. Zo is geprobeerd een beeld te schetsen dat waar hier onderzoek naar wordt gedaan (procesmatige doelen) een relatie heeft met de inhoudelijke doelen van het programma. De procesmatige doelen dienen de inhoudelijke doelen te ondersteunen.

## 1.2 Doelstelling

Dit onderzoek heeft betrekking op één van deze procesmatige doelen: het bevorderen van de samenhang tussen maatregelen en projecten. In dit onderzoek wordt dit echter niet bekeken voor alle huidige projecten onder het programma, maar alleen voor de projecten die plaatsvinden in de provincie Drenthe. De Drentse RSP-ZZZ projecten (deelprogramma’s) zijn onderdeel van bestaande gebiedsontwikkelingsprogramma’s. In de andere provincies is dit vaak niet het geval. In dit onderzoek wordt ingegaan op de organisatiestructuur en sturingsprincipe van het programma. Verwacht wordt dat deze verschillen per provincie, mede door de aard van de projecten (als onderdeel van een gebiedsontwikkeling). Vandaar dat dit onderzoek zich beperkt tot de provincie Drenthe. Er zal ook onderzoek kunnen worden gedaan in de andere twee provincies. Met eerst alleen de provincie Drenthe wordt verwacht een voldoende inzicht te krijgen om mogelijke aanbevelingen te kunnen doen. *Hoofddoel van het onderzoek is om inzicht te krijgen hoe samenhang tussen projecten bij het RSP-ZZZ Drenthe vanuit programma-management gezien wordt bevordert, ten einde mogelijke aanbevelingen te kunnen doen om deze samenhang te optimaliseren.*

## 1.3 Projecten (opbouw programma)

De opbouw van het programma is weergegeven in figuur 1.1. Er zijn drie schaalniveaus te onderscheiden die van belang zijn voor dit onderzoek. Deze zullen nu kort worden toegelicht.

### Programma

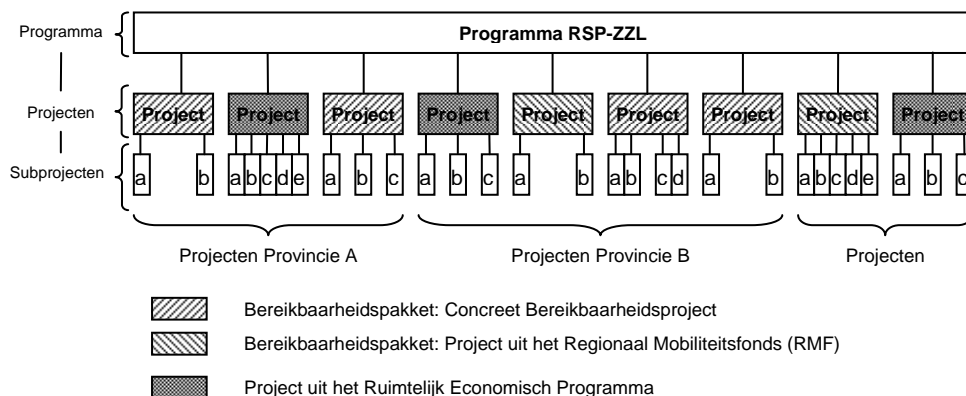
Het programma bestaat uit verschillende onderdelen. Het kent het Ruimtelijk Economische Programma (REP) en het Bereikbaarheidspakket. Het Bereikbaarheidspakket kent weer een onderverdeling in een Regionaal Mobiliteitsfonds, met toekomstige mobiliteitsprojecten en een concreet bereikbaarheidspakket, met prioritaire mobiliteitsprojecten. Laatstgenoemde zijn projecten waar al plannen voor waren voor het RSP-ZZZ bestond en die bij het vaststellen van het RSP-ZZZ meteen in het programma zijn opgenomen.

### Projecten

Onder deze onderdelen van het programma vallen verschillende projecten. Deze projecten zijn verspreid over de verschillende provincies. In dit onderzoek worden de projecten van één provincie, namelijk Drenthe, onderzocht. Daarmee wordt ook maar een bepaald deel van het totaal aan projecten onder het programma onderzocht. Wel kunnen in één provincie projecten uit verschillende onderdelen van het programma plaatsvinden, dus zowel uit het REP als het Bereikbaarheidspakket. Het is zelfs mogelijk dat één project onder beide onderdelen valt.

### Subprojecten

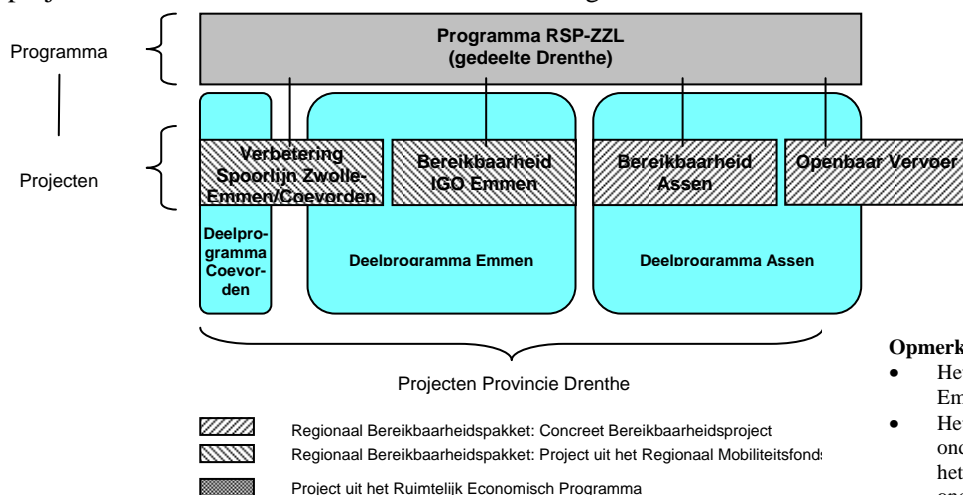
De projecten bestaan op hun beurt weer uit subprojecten. Dit is een aantal projecten dat samen het overkoepelende project als geheel. Als voorbeeld kan hier worden gegeven, een project dat de vergroting van de verkeerscapaciteit van een stadscentrum beslaat en is opgebouwd uit drie subprojecten: de verbreding van een bestaande weg, het aanleggen van een nieuwe busbaan en het aanleggen van een ongelijkvloerse kruising.



Figuur 1.1 Schaalniveau's programma RSP-ZZZ

## Projecten en deelprogramma's RSP-ZZZ Drenthe

In totaal zijn er vier projecten vanuit het RSP-ZZZ in de provincie Drenthe. Dit zijn Bereikbaarheid Assen, Bereikbaarheid IGO Emmen, Openbaar Vervoer, Verbetering Spoorlijn Zwolle-Emmen/Coevorden. Alle vier de projecten maken deel uit van het onderdeel Regionale Bereikbaarheid van het RSP-ZZZ. Twee zijn een Concreet



Bereikbaarheids-project en twee zijn projecten uit het Regionaal Mobiliteitsfonds. Het RSP-ZZZ in Drenthe is op dit moment ingedeeld in drie deelprogramma's die gekoppeld zijn aan drie gemeenten. Op dit moment zijn dit de gemeenten: Assen, Coevorden, en Emmen (zie figuur 1.2).

### Opmerkingen bij figuur 1.2

- Het project Verbetering Spoorlijn Zwolle-Emmen/Coevorden valt onder twee deelprogramma's.
- Het project Openbaar Vervoer valt maar gedeeltelijk onder het deelprogramma Assen en gedeeltelijk onder het RSP-ZZZ-programma Drenthe. Dit omdat onderdelen van dit project verspreid over de drie noordelijke provincies plaatsvinden.

Figuur 1.2 Projecten en deelprogramma's RSP-ZZZ Drenthe

## 1.4 Maatregelen

Maatregelen kunnen specifiek en generiek zijn. Generieke maatregelen zijn maatregelen die voortkomen uit een algemeen toegepast principe (LAT BRZO, 2010). Zo is bijvoorbeeld het verstrekken van subsidie aan projecten van het RSP-ZZZ een generieke maatregel. In deze studie worden generieke maatregelen beschouwd als maatregelen die op het gehele programma RSP-ZZZ Drenthe van toepassing zijn, als maatregelen op doelniveau, oftewel programmaniveau. Specifieke maatregelen zijn gericht op een specifieke situatie met bijbehorend risico (LAT BRZO, 2010). Zo is bijvoorbeeld 'Aanleg van de Hondsrugtunnel' in Emmen een specifieke maatregel in het kader van het programma RSP-ZZZ. In deze studie worden specifieke maatregelen beschouwd als maatregelen die in één situatie of op één project van toepassing zijn, als maatregelen op projectniveau. Een definitie van maatregelen wordt door Ter Hark (2011) omschreven als "specifieke beheersactiviteiten om een beoogd effect te krijgen. Meestal in het kader van risicomangement." In deze studie wordt ingegaan op beheersactiviteiten vanuit programmamanagement die betrekking hebben op het bereiken van de inhoudelijke programmadoelen (zie p. 1). Een project bestaat uit specifieke maatregelen, maar ook generieke maatregelen zijn er op van toepassing.

## 1.5 Samenhang

Er is sprake van samenhang tussen de projecten, omdat alle projecten bij zouden moeten dragen om de overkoepelende (inhoudelijke) doelen van het programma te halen. Kor en Wijnen (2005, p.126) hebben het over "de reden waarom inspanningen in een programma worden ondergebracht, is dat veel van deze activiteiten een samenhang vertonen die het waard maakt om ze gecoördineerd en beheerst uit te voeren". In deze studie wordt er vanuit gegaan dat er samenhang is tussen alle projecten in het RSP-ZZZ, omdat het allemaal projecten zijn die bijdragen aan de ruimtelijke economische ontwikkeling van Noord-Nederland. Alle projecten streven dezelfde inhoudelijke doelen na, de doelen zoals in paragraaf 1.1 (p. 1) genoemd.

## Programmamanagement en samenhang

Programmamanagement is ontstaan uit tekortkomingen van projectmanagement. Projectmanagement in complexere omgevingen leidt tot inhoudelijke, organisatorische en procesmatige fragmentatie, wat leidt tot minder maatschappelijk gedragen activiteiten (Van Buuren et al. 2010). Volgens Van Buuren et al. (2010) probeert programmamanagement de tekortkomingen van projectmanagement (inhoudelijke, organisatorische en procesmatige fragmentatie) weg te nemen door samenhang in inhoud, organisatie en proces te faciliteren. Hierdoor kunnen activiteiten meer maatschappelijk gedragen worden. Dit is de meerwaarde van programmamanagement. De programmamethode (TwynstraGudde Programmamanagementmethode (TGPGM) bestaat uit drie componenten: programmeren, besturen en autoriseren (Kor en Wijnen 2005). In deze studie wordt gekeken naar de samenhang tussen projecten in het RSP-ZZZ Drenthe vanuit deze drie componenten. Zij kennen hun overeenkomst met de drie genoemde soorten samenhang (inhoud, organisatie en proces). Kor en Wijnen definiëren programmamanagement als volgt: "Programmamanagement is het programmeren, besturen en autoriseren van een programma-aanpak." (Kor en

Wijnen 2005, p. 116). Deze drie componenten zijn echter niet los van elkaar te zien en vormen drie elkaar aanvullende processen. Zie figuur 1.3. Wat deze componenten inhouden en wat hun relaties zijn, daar wordt nu op ingegaan.

**Programmeren: inhoudelijke samenhang**

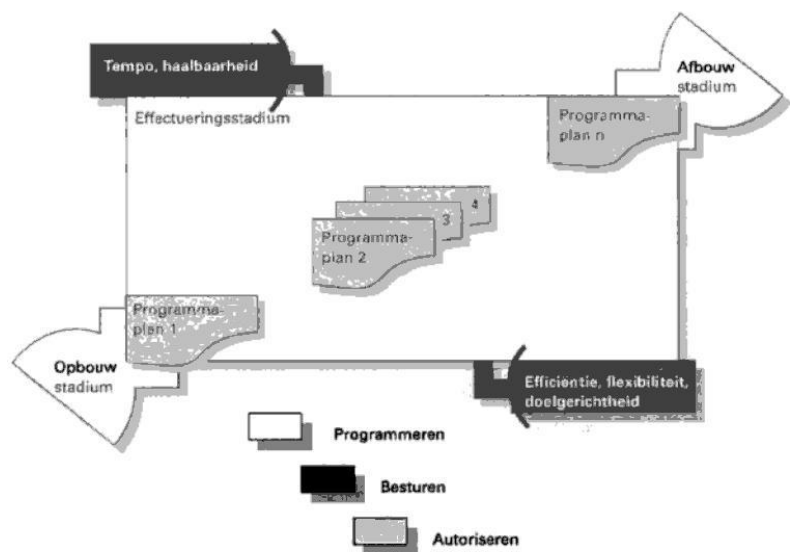
Programmeren is volgens Kor en Wijnen (2005) *“het specificeren van na te streven doelen en de daarop gerichte inspanningen.”* Met programmeren worden doelen bepaald en worden inhoudelijke inspanningen (projecten) uitgevoerd. Met programmeren worden gaandeweg het programma doelen aangepast en bijgesteld. Zodoende heeft programmeren betrekking op het nastreven van inhoudelijke samenhang. Programmeren zorgt voor de inhoudelijke beheersing van het programma.

**Besturen: organisatorische samenhang**

Besturen is volgens Kor en Wijnen (2005) *“het formuleren en bewaken van de inhoudelijke, doelgerichte inspanningen”*. Het besturen (in de TGPGM) heeft volgens Kor en Wijnen (2005) tot taak in elk programmastadium de inhoudelijke inspanningen in de vorm van projecten en andere werkzaamheden samenhangend te laten verrichten. Organisatorische samenhang doet zich voor in de vijf besturingscriteria; tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid (Kor en Wijnen 2005, p. 133).

**Autoriseren: procesmatige samenhang**

Autoriseren in programmamanagement is volgens Kor en Wijnen (2005) *“de opdrachtgever met een afgesproken frequentie plannen ter autorisatie [besluitvorming] voorleggen.”* Een voorgelegd ‘programmaplan’ integreert de uitkomsten van zowel de inhoudelijke als bestuurlijke inspanningen en wordt opgesteld door de programmamanager aan de hand van alle projectplannen en activiteitenplannen. Het autoriseren (in de TGPGM) heeft volgens Kor en Wijnen (2005) tot taak *“het tijdens de levensloop van een programma bewust kunnen kiezen voor doorgaan, aanpassen of stoppen.”* Het gaat hier om het maken van beslissingen op basis van de combinatie van inhoudelijke en bestuurlijke kennis.



**Figuur 1.3 De programmamethode integreert programmeren, besturen en autoriseren** (uit Kor & Wijnen 2005, p. 144, figuur 3.11)

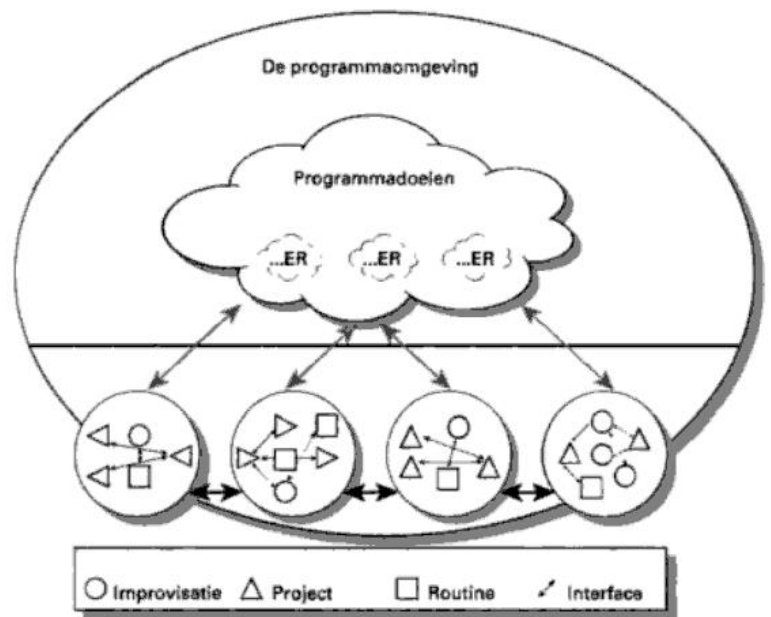
**Reflectie inhoudelijke, bestuurlijke en procesmatige samenhang**

Is er geen inhoudelijke samenhang tussen onderdelen, waarom zouden deze dan onder een programma vallen? Immers, de reden waarom projecten in een programma worden ondergebracht, is een inhoudelijke samenhang (het nastreven van dezelfde programmadoelen) die het waard maakt om ze gecoördineerd en beheerst uit te voeren (Kor en Wijnen 2005). Het nut van organisatorische samenhang zou afhankelijk kunnen zijn van de inhoudelijke samenhang. Er wordt gestuurd op samenhang bij inspanningen in snelheid, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid. Is er sprake van weinig inhoudelijke samenhang, waarom zou het dan nodig zijn om de inhoudelijke inspanningen samenhangend te verrichten? Blijkbaar is het nastreven van dezelfde doelen dan (vrijwel) niet aan de orde. Wellicht is het het dan ook niet waard om de inhoudelijke inspanningen gecoördineerd en beheerst uit te voeren (Kor en Wijnen 2005). Althans niet op programmaniveau met programmamanagement. Projectmanagement zal dan wellicht volstaan. Procesmatige samenhang is afhankelijk van de combinatie van programmeren en besturen en van de combinatie van inhoudelijke en organisatorische samenhang die optreedt. Is er bijvoorbeeld weinig inhoudelijke samenhang, en minder bestuurlijke samenhang, dan kan worden afgevraagd wat voor nut en waarde het opstellen van een programmaplan dan heeft. Er valt dan niet veel te autoriseren met betrekking tot het programma. Valt er op programmaniveau dan wel iets te beslissen, dat niet op projectniveau kan worden besloten? De opdrachtgever kan misschien net zo goed projectplannen voorgelegd krijgen, daar er overkoepelend aan de projecten weinig extra van ‘toevoegende waarde’ te melden is.



## Samenhang op twee niveaus

Naar samenhang kan op twee wijzen worden gekeken. Zie figuur 1.4 (interface is een koppeling). Daar waar de horizontale zwarte lijn loopt is de scheiding tussen programma- en projectniveau. Voor het gemak wordt hier van uitgegaan dat de grote rondjes de projecten zijn. Het verschil tussen projecten, improvisaties en routines is voor dit onderzoek niet van belang. Middels de programmaomgeving, of de context (dit is ook deels de projectomgeving/context) zijn deze aan elkaar gekoppeld. Er kan een koppeling zijn tussen projecten onderling ("horizontale" samenhang, de horizontale interfaces in figuur 1.4) en een koppeling van de projecten met de programmadoelen ("verticale" samenhang, de meer verticaal gerichte interfaces in figuur 1.4).



Figuur 1.4 De clustering van een programma (uit Kor & Wijnen 2005, p. 127, figuur 3.3)

## Verwachtingen

Verwacht wordt dat er niet veel inhoudelijke samenhang bij het programma RSP-ZZL zal zijn. De losse projecten zijn geografisch verspreid en zijn onder een noemer geschaard dat als programma gedefinieerd is. Hoofddoelstellingen zijn er wel (de inhoudelijke doelen), maar deze zijn breed en niet erg SMART geformuleerd. Er is dan meer sprake van portfolio-management. Het programma houdt vanuit inhoudelijke samenhang gezien dan niet veel meer in dan "*de vlag waaronder de projecten opereren en het programmamanagement zich beperkt tot de monitoring van projecten*" (Licht 2009, p. 44). Een eigenschap hiervan is volgens Licht (2009) dat coördinatie hier vaak ontbreekt doordat projectmanagers en lijnmanagers nauwelijks of niet betrokken zijn bij het programma-management. Ontbrekende coördinatie heeft betrekking op de organisatorische samenhang.

## 1.6 Vraagstelling

Om inzicht in coördinatie te verkrijgen, kan worden bekeken vanuit welke gedachte er wordt gestuurd c.q. gecoördineerd bij het RSP-ZZL Drenthe. Een bepaalde sturingsfilosofie, met bepaalde eigenschappen, zou kunnen verklaren waarom er op een bepaalde wijze gecoördineerd wordt. Van sturingsprincipes kan bekeken worden wat voor theoretische eigenschappen deze bezitten. Vervolgens kan worden bekeken van wat voor sturingsprincipe er bij het RSP-ZZL sprake is. Van deze sturing kan bekeken worden hoe deze is vertaald in de organisatiestructuur. Door inzicht in deze organisatiestructuur wordt verwacht meer over de organisatorische samenhang en coördinatie bij het RSP-ZZL te kunnen zeggen.

Zoals in paragraaf 1.5 (p. 3) al is genoemd, leidt projectmanagement in complexere omgevingen tot inhoudelijke, organisatorische en procesmatige fragmentatie. Programmamanagement probeert deze tekortkomingen van projectmanagement weg te nemen door samenhang in inhoud, organisatie en proces te faciliteren. Maar in hoeverre is de context dan complex bij het programma RSP-ZZL Drenthe?

Aangenomen wordt dat de context van het programma zijn complexiteit kent, al is deze niet erg technisch inhoudelijk van aard. De projecten betreffen eenvoudige infrastructuur, waarvan verwacht wordt dat het uitwerken en de aanleg ervan grotendeels routinematig kunnen gebeuren en wat geen grote technische complicaties met zich meebrengt. De complexiteit zit hem vooral in het feit dat de projecten ruimtelijk verspreid zijn, verschillende organisatiestructuren, verschillende opdrachtgevers, verschillende tijdsbestekken en veel actoren kennen, die deels verschillend zijn per project, maar ook deels overlappend tussen de projecten. Het feit dat de Drentse RSP-ZZL-projecten een onderdeel zijn van ruimtelijk gescheiden gebiedsontwikkelingsprogramma's, maakt dat de context van die gebiedsontwikkelingsprogramma's zijn weerslag heeft op de projecten. Omdat de context van die ruimtelijk verspreide gebiedsontwikkelingsprogramma's ook verschillend is, heeft elk project ook met een context te maken die andere belangen kent en die per project heel verschillend zouden kunnen zijn. Zo zou bij het ene gebiedsontwikkelingsprogramma het RSP-ZZL-project (de infrastructuur) een centrale, leidende rol kunnen spelen, terwijl bij een ander gebiedsontwikkelingsprogramma het RSP-ZZL-project van ondergeschikt belang is.

Politiek-bestuurlijk wordt verwacht dat er qua politieke kleur geen enorme verschillen zullen bestaan tussen de verschillende gemeenten met RSP-ZZZL projecten in Drenthe. Alle drie de gemeenten hebben een college van B&W met een burgemeester van een partij uit het links-midden van het politieke spectrum en een vergelijkbare verdeling van wethouders uit de traditioneel vier grote politieke partijen. Toch zullen de verhoudingen tussen partijen binnen elke gemeente anders liggen. Ook heeft elke gemeente zijn eigen omvang en manier van werken. Ook maatschappelijk gezien zitten er verschillen in de projecten. In de ene gemeente is het maatschappelijke belang van het project heel anders dan in de andere gemeente. Zo wordt met de aanleg van infrastructuur in de ene gemeente vooral ingezet op een positief effect op (het aantrekken van) economische activiteit, terwijl de nadruk in een andere gemeente vooral ligt in het oplossen van huidige congestie. Met deze diversiteit in de context worden met het programma RSP-ZZZL wèl dezelfde gezamenlijke inhoudelijke doelen nagestreefd.

In een evaluatie waarin de positionering binnen een sturingsprincipe en de samenhang tussen projecten aan bod komt, kan bij de meerwaarde van een programma-aanpak bij het RSP-ZZZL Drenthe worden stilgestaan. Ook kan worden ingegaan op het mogelijk bevorderen van deze samenhang.

De hoofdvraag die centraal staat tijdens dit onderzoek is: *Hoe wordt de samenhang tussen projecten bij het RSP-ZZZL Drenthe vanuit programmamanagement gezien bevorderd en wat zijn mogelijke aanbevelingen om deze samenhang te optimaliseren?*

Deelvragen om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn:

- *Wat voor sturingsprincipes bestaan er in programmamanagement?(Theorie).*
- *Hoe kan samenhang tussen projecten en maatregelen bevorderd worden binnen programmamanagement? (Theorie).*
- *Wat voor sturingsprincipe wordt toegepast bij het RSP-ZZZL Drenthe? (Empirie).*
- *In welke mate wordt gestuurd op het bevorderen van samenhang tussen de projecten? (Empirie)*
- *Hoe kan samenhang worden bevorderd bij het RSP-ZZZL Drenthe?*

## **1.7 Leeswijzer**

Om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag worden de deelvragen beantwoord. In hoofdstuk 2 wordt een theoretische basis gelegd betreffende *sturingsprincipes* in programmamanagement. In hoofdstuk 3 wordt de methodologie die bij het doen van dit onderzoek wordt gehanteerd uiteengezet. In het daaropvolgende hoofdstuk 4 wordt een analyse van de samenhang tussen projecten gedaan. Er wordt hier ingegaan op de positionering van het RSP-ZZZL binnen het sturingsprincipe en hoe dit sturingsprincipe is vertaald in de organisatiestructuur. In hoofdstuk 5 staat een conclusie centraal en wordt antwoord op de hoofdvraag gegeven. Ook wordt hier ingegaan op het mogelijk optimaliseren van de samenhang.

## 2. Theoretische basis

In dit hoofdstuk wordt een theoretische basis gevormd betreffende *sturingsprincipes* in programmamanagement. Centraal staan in dit hoofdstuk beantwoording van de twee vragen: “*Wat voor sturingsprincipes bestaan er in programmamanagement?*” (2.1) en “*Hoe kan samenhang tussen projecten en maatregelen bevorderd worden binnen programmamanagement?*”(2.2).

### 2.1 Sturingsprincipes programmamanagement

Om inzicht in coördinatie te verkrijgen, zal er worden toegelicht wat voor verschillende sturingsprincipes er bestaan, ook wel sturingsfilosofieën genaamd. In verschillende benaderingen van programmamanagement, zijn er volgens Licht (2009) drie sturingsprincipes te onderscheiden: de hiërarchische directieve sturing, de hiërarchische coördinatie en de horizontale coördinatie. In tabel 2.1 staan kenmerken van deze sturingen weergegeven.

	Hiërarchische directieve sturing	Hiërarchische coördinatie	Horizontale coördinatie
<i>Uitgangspunten (Licht 2009)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hiërarchische sturing (control) ‘top down’</li> <li>• volledige competentie van de opdrachtgever</li> <li>• nadruk op managementsysteem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hiërarchische sturing (control) ‘top down’</li> <li>• aandacht voor competenties programmamanager</li> <li>• managementsysteem projectmanagement ontoereikend</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• coördinatie zorgt voor zelfsturing netwerk ‘bottom-up’</li> <li>• acceptatie ‘incompetentie’ programmamanager</li> <li>• afstemming</li> </ul>
<i>Verschillen Projectmanagement (Licht 2009)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• beheersinstrumentarium gebaseerd op risicobenadering</li> <li>• richtlijnen voor gedrag programmamanager</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nadruk op netwerkmanagement en risicobeheersing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• geen control maar coordination</li> <li>• niet sectoraal maar integraal problemen oplossen</li> </ul>
<i>Voorbeeld</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Managing Succesfull Programmes (MSP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmamanagement, Wijnen en Van der Tak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visie op ‘De Andere Overheid’ (Licht 2009)</li> </ul>
<i>Nadelen (Licht 2009)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teveel gebaseerd op beheersing en blauwdruk-denken</li> <li>• Programmamanager alles aansturen, in praktijk vaak onmogelijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stakeholders kunnen en mogen verantwoordelijkheden niet delegeren, waardoor zij zullen optreden als ‘medebewindvoerende’</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘programmamanagementparadox’: verantwoordelijkheid zonder macht <sup>1</sup></li> </ul>

1. De programmamanager is verantwoordelijk voor een resultaat zonder directe sturing te geven aan de productieactiviteiten. Dit is niet nieuw: zo werkt de democratie ook. De macht van bestuurders om de maatschappij te sturen is beperkt, wel worden zij afgerekend op het niet realiseren van doelen die strijdig zijn met hun politieke opdracht. (Licht 2009).

Tabel 2.1 De kenmerken van de drie sturingsprincipes (naar Licht 2009)

### Toelichting verschillen sturingsprincipes

De drie sturingsmechanismen kennen een wisselende rol van de programmamanager. Bij de hiërarchisch directieve sturing wordt uitgegaan van een programmamanager die alles kan aansturen. Bij hiërarchische coördinatie wordt aandacht geschonken aan welke competenties de programmamanager bezit en welke bevoegdheden hem toebehoren. Bij horizontale coördinatie heeft de programmamanager weinig bevoegdheden en is deze vooral bezig met afstemmen. Bij de eerste twee is er sprake van controle en is er aandacht voor management op het overkoepelende niveau aan de projecten. Bij de hiërarchisch directieve sturing is de aandacht voor het management echter groter dan bij de hiërarchische coördinatie. Bij de hiërarchisch directieve sturing is sprake van portfoliomanagement en lijkt het programmamanagement veel op projectmanagement. Het verschil dat programmamanagement hier heeft buiten het ‘beheersen van een projectenportefeuille’ om, is dat de programmamanager een beheers instrumentarium krijgt op basis van een risicobenadering. Ook zijn er richtlijnen voor de competentie van de programmamanager. Bij de hiërarchische directieve sturing en de hiërarchische coördinatie wordt een niveau boven de projecten gezet als het gaat om sturing. Bij horizontale coördinatie is het programma bestuurlijk nevensgeschikt aan de projecten.

### Synthese

Er bestaan drie sturingsprincipes, die op hun eigen wijze samenhang bevorderen in een programma. Van de eigenschappen uit tabel 2.1 van sturingsprincipes kan worden bekeken hoe deze terugkomen in de organisatiestructuur van het RSP-ZZL. Hiermee wordt verwacht meer inzicht in deze organisatiestructuur te krijgen en over de organisatorische samenhang en coördinatie bij het RSP-ZZL meer te weten te komen. Een analyse van de sturing bij het RSP-ZZL zal in hoofdstuk 4 plaatsvinden.

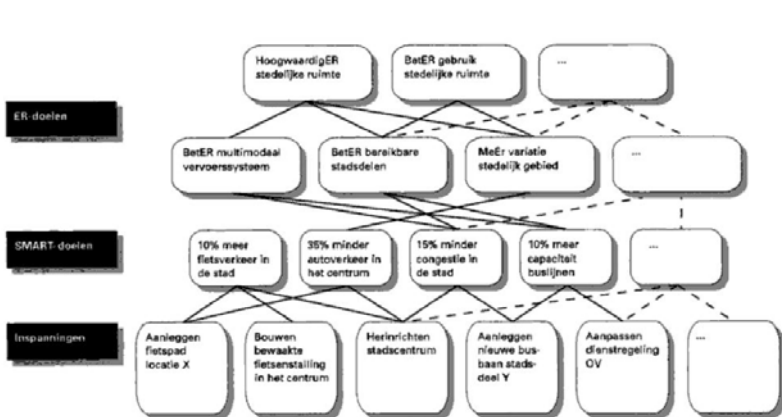
## 2.2 Bevorderen samenhang

Programmamanagement probeert de tekortkomingen van projectmanagement (inhoudelijke, organisatorische en procesmatige fragmentatie) weg te nemen door samenhang op deze punten te faciliteren (Van Buuren et al. 2010). Dit is de meerwaarde van programmamanagement ten opzichte van projectmanagement. De processen vanuit programmamanagement om deze samenhang te bevorderen zijn de drie processen: programmeren, besturen en autoriseren (Kor en Wijnen 2005, p. 116). De methode van Twynstra en Gudde (TGPGM), die in Kor en Wijnen (2005) als basis dient, gaat uit van een sturingsprincipe dat het meest lijkt op hiërarchische coördinatie, al is het grotendeels ook te plaatsen binnen horizontale coördinatie. Het hiërarchische zit hem in het feit dat bij de TGPGM de programma-manager niet alleen bezig is met afstemmen, maar hij/zij degene is die bijvoorbeeld de risicobeheersing voornamelijk doet. Hierdoor is er wel sprake van control vanuit de programmamanager. Bij horizontale coördinatie ligt deze beheersing meer bij de afzonderlijke projecten en is de programma-manager meer bezig met het afstemmen hiervan tussen de verschillende projecten, zonder dat hij het zelf uitvoert. Er is geen sprake van hiërarchisch directieve sturing maar van hiërarchische coördinatie, omdat bij TGPGM wel wordt stilgestaan bij de competenties van de programmamanager en het projectmanagementsysteem als ontoereikend wordt beschouwd.

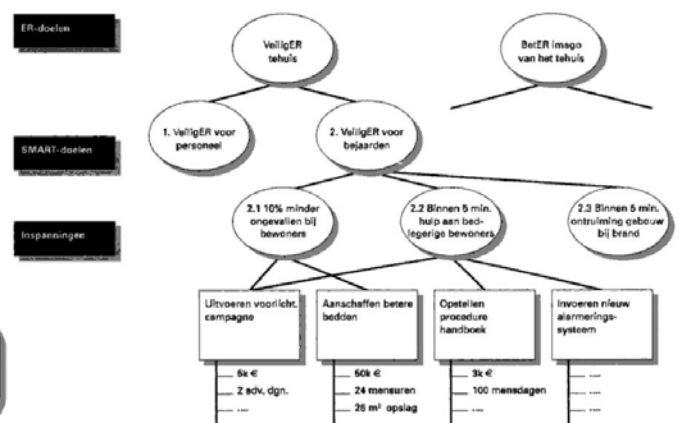
### Programmeren

Programmeren is volgens Kor en Wijnen (2005, p. 126) *“het specificeren van na te streven doelen en de daarop gerichte inspanningen.”* (zie p. 4). Met programmeren wordt het bevorderen van inhoudelijke samenhang nagestreefd. Er kan worden gedacht aan projecten met inhoudelijke activiteiten en/of resultaten die consequenties hebben voor andere projecten. Het resultaat van het ene project is input voor een andere inspanning. Om deze inhoudelijke samenhang te beheersen, wordt vaak een doelen en inspanningen netwerk (DIN) gemaakt door de programmamanager. Hierin staat de inhoudelijke samenhang tussen verschillende projecten weergegeven (Kor en Wijnen, 2005). Zie figuur 2.1. Met een doel-inspanningen-middelen-netwerk (DIM, zie figuur 2.2) wordt op besturingscriteria gestuurd (zie Besturen). De benodigde middelen voor de inspanningen worden weergegeven.

Het verrichten van de inspanningen gebeurt in drie stadia volgens Kor en Wijnen (2005): de opbouw, de effectuering en de afbouw. Op de grenzen van de drie stadia vinden besturingsactiviteiten en autorisatie plaats (Kor en Wijnen 2005). Dit resulteert in een programmaplan op de grenzen van de stadia: een programmastartplan en een programmabeëindigingsplan. Het opbouwstadium legt de basis voor het programma (doelen vaststellen, formuleren criteria projecten, inventariseren middelen per project, inventariseren risico's en opbouwen van een DIM (zie figuur 2.2). In het effectueringsstadium wordt het DIM steeds gedetailleerder ingevuld. Er vinden veel risicoanalyses plaats en er wordt veel aandacht besteed aan het bedenken van nieuwe inspanningen, het stoppen, vertragen, versnellen van inspanningen etc. Naarmate dit stadium vordert moet er nagedacht worden over het afbouwen of verlengen van het programma. In het afbouwstadium zijn er drie mogelijkheden (Kor en Wijnen 2005): stoppen, splitsen of overdragen. Dit kan gepaard gaan met het opzetten van nieuwe programma's, ook kunnen de programma-activiteiten in een permanente organisatie worden ondergebracht.



Figuur 2.1 Een voorbeeld van een DIN (uit Kor en Wijnen 2005, p. 128)



Figuur 2.2 Een voorbeeld van een DIM (uit Kor en Wijnen 2005, p. 129)

#### Opmerkingen bij figuur 2.1 en 2.2

- De ER-doelen zijn de inhoudelijke doelen die met het programma willen worden bereikt (zie p.1 voor deze doelen bij het RSP-ZZL).
- De SMART doelen zijn een Specifieke, Meetbare, Acceptabele, Realistische en Tijdsgebonden uitwerking van deze inhoudelijke doelen.
- De inspanningen zijn de projecten bij het RSP-ZZL.

## **Besturen**

Besturen is volgens Kor en Wijnen (2005, p. 133) “*het formuleren en bewaken van de inhoudelijke, doelgerichte inspanningen*” (zie p. 4). De betrokkenen bij het programma hebben zich gecommitteerd aan het programma, omdat zij middelen en energie zo snel, haalbaar, waardevol, aanpasbaar en effectief mogelijk willen inzetten. Programmamanagement voorziet hierin door organisatorische samenhang te faciliteren door te besturen. Besturen bevordert de organisatorische samenhang. Samenhang doet zich voor in de vijf besturingscriteria; samenhang in tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid. Dit betekent voor inspanningen (projecten) (Kor en Wijnen, 2005, p. 139):

- Tempo: samenhang in de relatieve snelheid waarmee de inspanningen worden verricht;
- Haalbaarheid: samenhang in de waarschijnlijkheid waarmee de inspanningen uitvoerbaar zijn;
- Efficiëntie: samenhang in de mate waarin de inspanningen rendabel zijn;
- Flexibiliteit: samenhang in de mate waarin de inspanningen zijn aan te passen;
- Doelgerichtheid: samenhang in de mate waarin de inspanningen bijdragen aan effecten.

Besturen wordt gedaan door plannen te maken en voortgang te bewaken. De vijf sturingscriteria zijn er voor de programmamanager om het programma ‘in de hand te houden’ (Kor en Wijnen 2005). De criteria hoeven voor elk programma niet even belangrijk te zijn. Voor het ene programma kan samenhang in haalbaarheid heel belangrijk zijn, voor een ander programma samenhang in doelgerichtheid. De programmamanager kan een weging geven aan de verschillende factoren. Vergelijking van de factoren kan alleen onderling voor de onder het programma vallende inspanningen. Aan de programmamanager de taak om de criteria te specificeren en te concretiseren voor het programma (dit gebeurt in het opbouwstadium). Vervolgens is het taak om de projecten en risico’s op basis van de criteria te beoordelen. Dit gebeurt gedurende het gehele programma tijdens afgesproken sturingsmomenten. Dit kan de programmamanager zelf doen, maar vaak gebeurt dit door de betrokken partijen bij elkaar (Kor en Wijnen 2005).

Voortgangsbewaking kan alleen als er voortgangssignalering is bij de verantwoordelijken van het programma (Kor en Wijnen 2005). Belangrijk hierin is voor besturen dat er management by exception (voornamelijk ingaan op zaken die anders lopen dan gepland) plaatsvindt, een gesystematiseerde vorm van voortgangsrapportages en een geregelde risicoanalyse (Kor en Wijnen 2005). Hoe voortgangsrapportages eruitzien is afhankelijk van de wensen van de verantwoordelijken. Er kan geregelde (van tevoren vastgelegd, bottem-up rapportages) voortgangsbewaking plaatsvinden en ad hoc voortgangsbewaking (niet vastgelegd, sterk variërend in vorm).

## **Autoriseren**

Autoriseren in programmamanagement is volgens Kor en Wijnen (2005, p. 143) “*de opdrachtgever met een afgesproken frequentie plannen ter autorisatie [erkenning] voorleggen.*” (zie p. 4). Een programmaplan integreert de inhoudelijke en bestuurlijke inspanningen. Met het autoriseren kan er bewust worden gekozen voor “*het tijdens de levensloop van een programma bewust kunnen kiezen voor doorgaan, aanpassen of stoppen.*” (Kor en Wijnen 2005, p. 142). De processen programmeren en besturen zorgen voor het bevorderen van de inhoudelijke, respectievelijk de bestuurlijke samenhang. Autoriseren bevordert de procesmatige samenhang: voordat een opdrachtgever een programmaplan goedkeurt zal hij het plan vergelijken met een vorige versie en kijken in hoeverre het plan aansluit met eerder afspraken. Dit zorgt voor samenhang in het proces gedurende de looptijd van het programma van opbouw- tot afbouwstadium. Autoriseren gebeurt op de grenzen van de stadia veel, middenin het effectueringsstadium minder. Met autoriseren worden beslissingen gemaakt op basis van de combinatie van inhoudelijke en bestuurlijke kennis. De inhoudelijke en bestuurlijke samenhang zorgen er dan ook voor dat er een procesmatige samenhang tot stand komt.

## **Evaluatie TGPGM**

Zoals eerder vermeld (p. 8) gaat TGPGM uit van een sturingsprincipe dat het meest lijkt op hiërarchische coördinatie, al is het grotendeels ook te plaatsen binnen horizontale coördinatie. Kor en Wijnen (2005) laten TGPGM naar voren komen als een sturingsprincipe horizontale coördinatie. Dit staat wat op gespannen voet met wat Licht (2009) daaronder verstaat. Licht (2009) heeft het namelijk niet expliciet over een programmamanager die naast afstemming als voornaamste taken heeft risicobeheersing en hiermee control uit te voeren. Hij laat zien dat onder een horizontale coördinatie meer een situatie waarin een programmamanager afstemt en noemt niet expliciet dat risicobeheersing door de programmamanager wordt uitgevoerd. Hierdoor kan risicobeheersing ook door betrokkenen zelf worden gedaan. Licht (2009) doelt met horizontale coördinatie op een situatie waarin projecten een grotere zelfstandigheid hebben dan dat Kor en Wijnen (2005) met TGPGM dat doen. Om duidelijkheid in dit onderzoek te creëren is dan ook gekozen om de TGPGM in te delen bij zowel hiërarchische als horizontale coördinatie. Dit, omdat Licht (2009) met horizontale coördinatie een vorm bedoelt met minder control en meer coördinatie door de programmamanager dan TGPGM dat doet. Dat TGPGM niet hiërarchisch directief is maar ook wel veel coördinatie betreft, blijkt uit de verschillen die het heeft met Managing Successful Programmes (MSP). Volgens Kor (2011) is de meerwaarde van TGPGM vergeleken met MSP, dat er wel “*aandacht aan de totstandkoming van de inhoud van een programma wordt geschonken*” (Kor 2011). Ook verschilt het moment waarop het programma stopt: bij MSP als de resultaten geleverd zijn, bij TGPGM

als de besluitvormer vindt dat de doelen voldoende nagestreefd zijn. Verder geeft MSP geen invulling aan de besturing van een programma (THEFD, zie p. 9) en is TGPGM niet alleen toepasbaar op 'ontwerpachtige' veranderingen, maar ook op organische veranderingen en beleidsprogramma's van overheden (Kor 2011).

### ***Synthese***

Er zijn verschillende sturingsprincipes met elk hun eigenschappen. Programma's zijn gebaseerd op verschillende sturingsprincipes. Deze sturingsprincipes zijn op een bepaalde wijze vertaald in de organisatiestructuur van het programma. Inzicht in deze vertaling in de organisatiestructuur geeft inzicht in de wijze waarop gecoördineerd wordt in het programma. Hiermee wordt inzicht verkregen in de samenhang in de organisatie en in bestuurlijke samenhang. Programmamanagement kent drie door elkaar lopende, aanvullende processen om samenhang te bevorderen. Dit zijn programmeren, besturen en autoriseren. Naast het bepalen van wat voor sturingsprincipe er bij het RSP-ZZL sprake is en hoe deze terugkomt in de organisatiestructuur, wordt in hoofdstuk 4 tevens ingegaan op wat voor manier er in de organisatiestructuur dan wordt geprogrammeerd, bestuurd en geautoriseerd.

### 3. Methodologie

De onderzoeksvraag wordt bij dit onderzoek onder de loep genomen middels een casestudy. Onderwerp in de casestudy is het programma RSP-ZZL en de projecten in de provincie Drenthe vallend onder dit programma. Het project heeft als casestudy een programma dat 1. de ruimtelijke ordening betreft en 2. een doel heeft dat binnen de ruimtelijke wetenschappen past. Inzicht in het programma en de projecten wordt verkregen door data te verzamelen. De data zijn verzameld door drie interviews en het bestuderen van documenten, zoals rapportages. Eerst zal worden ingegaan op de keuze voor een casestudy, vervolgens op de dataverzameling.

#### Keuze casestudy

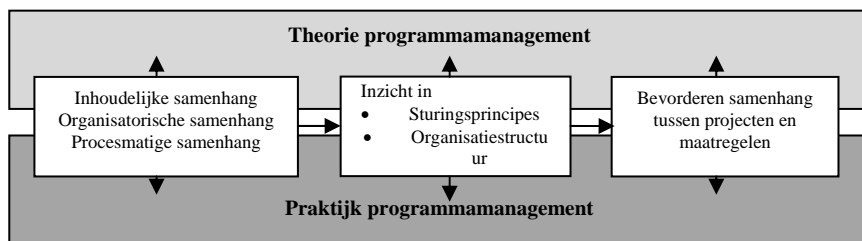
De casestudy is gekozen omdat een programmatische aanpak in ruimtelijke ordening vrij uniek is, niet alleen in Nederland maar ook daarbuiten (Van Buuren et al., 2010). Met een casestudy kan gedetailleerd inzicht worden verkregen in een ‘sociaal verschijnsel’ (social phenomenon) voor de maatschappij als geheel, door dit sociale verschijnsel in zijn natuurlijke context, in een bepaalde tijd te onderzoeken (naar Van Buuren, uit Yin, 1984). De natuurlijke context bij dit programma beperkt zich voornamelijk tot de context van de Provincie Drenthe. De periode waarvan documenten van het RSP-ZZL zijn bestudeerd beslaat ongeveer twee jaar. Er zijn documenten bestudeerd van het begin van het programma in 2008 tot en met juni 2010. De case RSP-ZZL is gekozen omdat hier, voor zover bekend, geen onderzoek is gedaan naar de relatie programmamanagement en het RSP-ZZL. Er is weinig bekend over de doelen die met een programmatische aanpak worden nagestreefd bij het RSP-ZZL. In de ruimtelijke ordening zijn volgens Buijs et al. (2009, in Van Buuren et al., 2010) case studies gericht op het verwerven van gedetailleerde en contextuele kennis betreffende ‘complex governance processes’.

#### Doel casestudy

De kennis die in de casestudy wordt opgedaan kan worden toegepast op de kennis die er in programmamanagementtheorie bestaat. Door te bekijken op welke wijze deze kennis uit de casestudy past binnen de theorie, kunnen mogelijke aanbevelingen worden opgesteld om het programmamanagement van de casestudy te verbeteren. Hoewel programmamanagementtheorie een abstract niveau behelst, wordt door de vergelijking met de praktijk in de casestudy een link naar de praktijk gelegd. Met het onderzoek wordt getracht te bereiken aanbevelingen te doen aan betrokkenen. Deze aanbevelingen zijn bedoeld om de betrokken managers voordeel mee te laten doen bij het nastreven van een programmatische aanpak, en daarmee het beter na kunnen streven van de inhoudelijke programmadoelen (zie p. 1). Hierdoor wordt verwacht dat het onderzoek zijn maatschappelijke nut kent.

#### Doelstelling en samenhang

In figuur 3.1 is de koppeling tussen de theorie en praktijk betreffende programmamanagement en samenhang weergegeven voor deze studie. In dit onderzoek wordt voornamelijk naar de organisatorische samenhang gekeken. Deze is echter niet los te zien van de inhoudelijke en organisatorische samenhang (zie hoofdstuk 1 en 2). Inzicht in de eigenschappen van sturingsprincipes kunnen worden geprojecteerd op de organisatiestructuur, waardoor meer over samenhang en het bevorderen ervan kan worden gezegd.



Figuur 3.1 Theorie en praktijk: programmamanagement en samenhang

Inzicht in de eigenschappen van sturingsprincipes kunnen worden geprojecteerd op de organisatiestructuur, waardoor meer over samenhang en het bevorderen ervan kan worden gezegd.

#### Dataverzameling

Met data wordt getracht inzicht in het programma en de projecten te verkrijgen. Data voor de projecten wordt verkregen door interviews en bestudering van documenten betreffende de projecten (zoals projectplannen en beleidsstukken). Zie hiervoor de ‘Literatuurlijst’ en de lijst ‘Bestudeerde documenten’ (p. 23). Interviews zijn gehouden om niet beschikbare informatie te verkrijgen om specifieker in te kunnen gaan hoe de situatie in de praktijk is: zoals zaken op papier staan hoeven deze in de praktijk niet te verlopen. Bestudering van de beleidsstukken heeft vooral een inleidende, verduidelijkende en een aanvullende functie gehad op de interviews. Voor de projecten uit de deelprogramma’s Emmen en Coevorden is informatie verkregen door de twee programmamanagers van de verschillende deelprogramma’s te interviewen. De informatie uit deze interviews is aangevuld met informatie uit projectplannen en beleidsstukken. Voor de projecten uit het deelprogramma Assen is de benodigde informatie verkregen door bestudering van projectplannen, beleidsdocumenten en verslagen van vergaderingen betreffende dit deelprogramma. Dit is aangevuld met informatie betreffende dit deelprogramma uit het interview met de programmamanager van het RSP-ZZL Drenthe. Data over het programmamanagement zijn voornamelijk verkregen

door een interview en bestudering van documenten op provinciaal/regionaal niveau (convenanten, voortgangsrapportages, beleidsstukken). Er is een interview gehouden om niet-beschikbare informatie te verkrijgen om specifieker in te kunnen gaan hoe de situatie in de praktijk wordt ervaren. Dit interview heeft plaatsgevonden met de programmamanager van het RSP-ZZZL Drenthe. Bestudering van de beleidsdocumenten heeft vooral een inleidende, verduidelijkende en een aanvullende functie gehad op het interview.



## 4. Analyse

Om inzicht in coördinatie te verkrijgen, wordt gekeken naar wat voor sturingsprincipe er aan het programmamanagement bij het RSP-ZZZ Drenthe ten grondslag ligt (4.1), vanuit welke gedachte er wordt gestuurd c.q. gecoördineerd bij het RSP-ZZZ Drenthe en wordt de samenhang bevorderende rol van de overleggen geanalyseerd (4.2).

### 4.1 Sturingsprincipe

De Drentse RSP-ZZZ projecten vallen allen onder het Regionaal Bereikbaarheidspakket, waarbij de deelprogramma's Coevorden en Emmen in het gedeelte Regionaal Mobiliteitsfonds (RMF) vallen, het deelprogramma Assen is een Concreet Bereikbaarheidsproject. Over regie meldt het Convenant Rijk-Regio (V&W 2008, p. 5): *“Bij gebiedsontwikkelingsprojecten, waarvan rijksinfrastructuur een beperkt onderdeel uitmaakt, kan (...) de overall regie bij de decentrale overheden liggen en de rijksinfrastructuur als deelproject onder verantwoordelijkheid van V&W worden gerealiseerd, dan wel als onderdeel van het totaal op de markt gebracht.”* Dit is het geval bij het deelprogramma Assen, waar de regie op het niveau van het gebiedsontwikkelingsprogramma FlorijnAs ligt. In Emmen (RMF) ligt de regie op het niveau van het gebiedsontwikkelingsprogramma Atalanta en in Coevorden (RMF) op het niveau van het gebiedsontwikkelingsprogramma Coevorden. De projecten vallen dus onder verschillende onderdelen van het Bereikbaarheidspakket, maar er is geen verschil in het niveau waarop de regie plaatsvindt: namelijk voor heel het RSP-ZZZ Drenthe op deelprogrammaniveau. Het verschil is dat bij Concrete Bereikbaarheidsprojecten (Assen) het Rijk verantwoordelijk is voor de infrastructuur, bij Emmen en bij Coevorden zijn dit de decentrale overheden.

De coördinatie voor de projecten in Drenthe ligt op het niveau van de deelprogramma's RSP-ZZZ. Ook zijn alle deelprogramma's onderdeel van verschillende Integrale Gebiedsontwikkelingsprogramma op gemeentelijk niveau, waar de infrastructuur van het RSP-ZZZ onderdeel van uitmaakt. De RSP-ZZZ projecten zijn, elk apart, een onderdeel van een groter geheel en zijn onderdeel van een integrale benadering. Er is sprake van een horizontale coördinatie: de projecten zijn onderdeel van verschillende programma's en worden apart aangestuurd. Het programma RSP-ZZZ wordt bestuurlijk nevensgeschikt gezien aan de projecten die er onderdeel van uitmaken. Dit is in lijn met wat Licht (2009, p.22) aangeeft als kenmerk van horizontale coördinatie. Licht (2009) merkt op dat het geen probleem hoeft te zijn dat een project deel uitmaakt van verschillende programma's *“zolang de verantwoordelijkheid voor het project duidelijk bij de opdrachtgever en projectleider van het betreffende project blijft liggen”* (Licht, 2009, p. 24). Deze verantwoordelijkheden worden bij het RSP-ZZZ Drenthe duidelijk vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten tussen de provincie en de desbetreffende gemeente. Zo staat bijvoorbeeld in de Samenwerkingsovereenkomst Atalanta-provincie (Gemeente Emmen en Provincie Drenthe 2010, p. 2): *“De gemeente is eindverantwoordelijk voor het totaalconcept en voert de eindregie en is daarmee risicodragend.”* En verder: *“De provincie is medeverantwoordelijk vanuit haar rol bij de afstemming op de programmatische uitvoering van het rijksconvenant RSP (...)”* De andere gemeenten hebben soortgelijke samenwerkingsovereenkomsten. Hieruit kan worden opgemaakt dat de verantwoordelijkheid voor het project duidelijk bij de opdrachtgever van het project ligt en dat het nastreven van de programmatische uitvoering (en dus de inhoudelijke doelen) van het RSP-ZZZ een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de gemeente(n) en de provincie. Er is hier sprake van een commitment waardoor het programma wordt gevormd, een eigenschap van horizontale coördinatie. De coördinatie wordt dan gefaciliteerd door de programmamanager met mandaat van de opdrachtgevers (Licht 2009). Dit blijkt in de praktijk ook het geval te zijn bij het RSP-ZZZ Drenthe, waar per deelprogramma een programmaleider vanuit de provincie bestaat en daarnaast een programmamanager voor de provincie als geheel bestaat. Deze leiders en de programmamanager hebben samen overleg in het programmateam van de provincie, ook nemen deze apart van elkaar zitting in overleggen op het niveau van de verschillende deelprogramma's.

### 4.2 Organisatiestructuur

Hoe komt de horizontale coördinatie terug in de organisatiestructuur? De organisatiestructuur van het RSP-ZZZ kent vier niveaus: gemeentelijk (deelprogramma), provinciaal, regionaal en nationaal niveau. Hierin zitten adviserende organen, politiek-bestuurlijke organen, ambtelijke organen en stuurgroepen (politiek-bestuurlijk en ambtelijk komt hier bij elkaar). De overleggen vertonen een bepaalde samenhang met elkaar en dragen met elkaar bij aan de uitvoering van het programma RSP-ZZZ. Deze verschillende overleggen hebben invloed op elkaar door de relaties die zij bezitten. De politiek-bestuurlijke overleggen hebben voornamelijk een controlerende functie op stuurgroepen, de ambtelijke ondersteuning voornamelijk een informatievoorzienende rol voor stuurgroepen, en adviesoverleggen voornamelijk een informatievoorzienende/adviserende rol voor stuurgroepen. Zo zijn er vier relaties te onderscheiden tussen overleggen:

- een informatierelatie;
- een adviesrelatie;

- een controlerelatie;
- een persoonsuitwisseling die zorgt dat er afstemming is tussen overleggen.

Van het programma RSP-ZZL zijn de relevante verschillende overleggen met betrekking tot Drenthe en de relaties ertussen weergegeven in bijlage 2. Hier zal per niveau vanuit de horizontale coördinatie een toelichting worden gegeven op de overleggen en wordt bij de samenhang bevorderende rol van de overleggen stilgestaan.

### ***Gemeentelijk (deelprogramma) niveau***

Alle deelprogramma's kennen een soortgelijke structuur. Deze bestaat uit een aantal projectgroepen met daarboven een programmagroep, die op het deelprogrammaniveau de informatie uit de projectgroepen bij elkaar brengt. In de projectgroepen en programmagroepen hebben mensen uit de ambtelijke ondersteuning zitting van zowel provinciaal als gemeentelijk niveau. Ook bestaat er bij elk deelprogramma een stuurgroep, waar ambtelijke ondersteuning en politiek bestuurlijke van zowel gemeentelijk als provinciaal niveau plaats nemen. De stuurgroepen nemen een centrale rol in het geheel in. Hier komen inhoud vanuit de projecten en controle vanuit politiek- bestuurlijke hoek bij elkaar. In de stuurgroepen wordt geautoriseerd.

### ***Provinciaal niveau***

#### **Projectteams**

Voor het RSP-ZZL en de RSP+ aanpak heeft de provincie zelf projectteams opgezet. Elk deelprogramma in Drenthe (Assen, Coevorden en Emmen) heeft zo zijn eigen projectteam op het Provinciehuis. Deze projectteams verlenen ook ambtelijke ondersteuning bij de projecten op gemeentelijk niveau. De mensen die in de projectgroepen van de deelprogramma's vanuit de provincie betrokken zijn, zijn uit deze provinciale projectgroepen afkomstig. De provinciale projectgroepen hebben projectleiders. Deze projectleiders, ook wel deelprogrammaleiders, zijn bij gemeentelijke overleggen, bijvoorbeeld een programmagroep of programmabureau-overleg aanwezig.

#### **Programmateam**

In het provinciale programmateam zitten alle deelprogrammaleiders (Assen, Coevorden en Emmen) bij elkaar. Ook de programmamanager van de provincie neemt deel in dit overleg. Het overleg vindt tweewekelijks plaats. In dit overleg wordt het deel van het programma RSP-ZZL voor de Provincie Drenthe geprogrammeerd. In dit overleg komen voortgang, dilemma's, kansen, maar ook succesfactoren aan de orde. Wat er in de verschillende deelprogramma's gebeurt, komt hier intern samen en kan zo nodig weer worden teruggekoppeld naar de deelprogramma's. Buiten deze deelprogrammaleiders zit hier bijvoorbeeld ook een projectontwikkelaar aan tafel die in de betrokken gemeenten actief is. Deze brengt ook veel informatie uit de verschillende gemeentes naar dit overleg, wat goed loopt en wat minder en brengt dit ter tafel. Ook zitten er mensen van ProRail bij dit overleg. In totaal gaat het om 8 a 9 personen. Ook wordt thematisch bijeen gekomen betreffende de verschillende deelprogramma's, dit op initiatief van gemeentes en wordt informatie uitgewisseld. Ook worden er sterkte zwakte analyses gemaakt. Dit overleg bevordert de inhoudelijke samenhang tussen de projecten, omdat er vanuit verschillende hoeken, van betrokkenen op projectniveau ook op provinciaal niveau een overleg is, waar inhoudelijke zaken met elkaar worden afgestemd. Ook organisatorische samenhang wordt hier bevorderd: er worden plannen gemaakt betreffende THEFD (zie p. 9) en de voortgang wordt bewaakt. Bij programmeren is de programmamanager van de provincie Drenthe veel betrokken. Dit is in overeenstemming met de sturingsfilosofie van waaruit gestuurd wordt: de horizontale coördinatie. De programmamanager heeft direct contact met opdrachtgevers en met projectleiders.

#### **Portefeuillehoudersoverleg**

Dit is een overleg van de provinciale programmamanager met de drie Gedeputeerden die betrokken zijn bij de RSP-ZZL projecten in Drenthe (die zitting hebben in de stuurgroepen). Hier vindt provinciale afstemming tussen de ambtelijke en politiek-bestuurlijke organisatie plaats. Hier wordt de organisatorische samenhang bevorderd door stil te staan bij THEFD (zie p.9).

#### **Overige provinciale overleggen van belang voor het RSP-ZZL**

Er zijn nog twee overleggen van belang bij de Provincie, dit zijn het Managersteam en de Programmaraad. In eerstgenoemd overleg hebben de verschillende lijnmanagers uit de provincie een overleg met de programmamanagers van de provincie. Hier worden zaken uit de lijn van de provincie met de programma's afgestemd. Dit overleg is van belang, omdat uiteindelijk het lijnmanagement verantwoordelijkheid draagt voor de werkzaamheden bij de projecten, niet de programmamanager. Dit is in lijn met wat Licht (2009, p .24) als eigenschap van horizontale coördinatie noemt. De Programmaraad is een overleg tussen verschillende programmamanagers van de provincie. Hier worden verschillende programma's van de provincie op elkaar afgestemd. Hier is een integrale benadering zichtbaar (op provinciaal niveau), een belangrijke eigenschap is van horizontale coördinatie (Licht 2009).

## ***Regionaal niveau***

### **Overleg programmamanagers**

De programmamanagers van de drie provincies hebben eens in de paar maanden met elkaar overleg waarin wordt geprogrammeerd. Hierdoor komt inhoudelijke kennis van de verschillende provincies bij elkaar en wordt de inhoudelijke samenhang bevorderd.

### **Stuurgroep RSP-ZZL**

Deze stuurgroep coördineert het hele programma RSP-ZZL en wordt bezet door het Dagelijks Bestuur van het SNN (DB-SNN). De stuurgroep bewaakt de projecten (inhoudelijke, doelgerichte inspanningen). De stuurgroep bestaat uit leden van Gedeputeerde Staten (GS) van de drie noordelijke provincies (politiek-bestuurlijke organisatie). In deze stuurgroep komt alle informatie uit de projecten samen. De stuurgroepen van de projecten rapporteren aan deze Stuurgroep RSP-ZZL. De Stuurgroep heeft Bestuurscommissies waar zij advies van krijgt. Deze commissies hebben dus ook enigszins invloed op het besturen van het RSP-ZZL. In deze stuurgroep komen programmeren en besturen samen en wordt de procesmatige samenhang tussen alle projecten bevorderd.

### **Bestuurscommissie SOM (Stedelijke Ontwikkeling en Mobiliteit)**

Deze bestuurscommissie geeft advies aan het DB-SNN en stemt af met ander beleid. Deze Bestuurscommissie beheert ook de MIRT-afsprakenagenda. Hier is een koppeling met het BO-MIRT, waar bijvoorbeeld het subproject N33 Assen-Zuidbroek onder valt. De commissie geeft met betrekking tot het RSP-ZZL advies over projecten uit het Bereikbaarheidspakket (Concrete Bereikbaarheidsprojecten en Regionaal Mobiliteitsfonds). In deze bestuurscommissie hebben leden van Gedeputeerde Staten van de drie provincies zitting, maar ook wethouders van de vier grote steden in Noord-Nederland. Hier kan geconstateerd worden dat er sprake is van horizontale coördinatie, omdat hier wethouders van deelprogrammaniveau in een overleg op een hoger niveau plaatsnemen, terwijl deze bijvoorbeeld ook zitting hebben in een stuurgroep op deelprogrammaniveau.

### **Bestuurscommissie EZ (Economische Zaken)**

Deze bestuurscommissie geeft advies aan het DB-SNN en stemt af met ander beleid, als het gaat om het Regionaal Economisch Pakket. Dit is echter nu nog niet van toepassing, aangezien Drenthe nog geen REP-projecten kent. Ook deze bestuurscommissie wordt bezet door leden van Gedeputeerde Staten van de drie provincies en de wethouders van de vier grote steden in Noord-Nederland.

### **Noordelijk Programmteam**

Ook vanuit de ambtelijke ondersteuning wordt de Stuurgroep RSP-ZZL geadviseerd. De programmamanagers van de drie provincies hebben zitting in het Noordelijk Programmteam, waar ook de programmamanagers en wethouders van de vier grote steden in Noord-Nederland (Assen, Emmen, Groningen en Leeuwarden) zitting in hebben. Dit team komt eens in de maand samen. Hier zitten van verschillende bestuurlijke niveaus mensen bij elkaar vanuit zowel de ambtelijke ondersteuning als politiek-bestuurlijke verantwoordelijken. Dit team heeft geen formele bevoegdheden of verantwoordelijkheden voor de projecten. Programmeren voor alle drie de noordelijke provincies gebeurt in dit team. In het team wordt de inhoudelijke samenhang bevorderd.

### **Stuurgroep RSP-ZZL**

In de Stuurgroep RSP-ZZL (DB-SNN) komen van alle projecten de bestuurlijke en inhoudelijke inspanningen samen. Van hieruit worden dan ook programmaplannen opgesteld, maar ook worden hier programmaplannen geautoriseerd. Dit is afhankelijk of het Rijk de opdrachtgever is, of dat de provincies dat zijn. De Stuurgroep RSP-ZZL bestaat uit de leden van het DB-SNN (Gedeputeerden van de drie provincies). Het SNN kent ook een Algemeen Bestuur (AB-SNN). Hierin nemen leden van Provinciale Staten (PS) uit de drie provincies plaats. Het DB-SNN legt verantwoording af aan het AB-SNN, oftewel GS legt hier net als anders verantwoording af aan PS. GS wordt door PS gecontroleerd. Het DB-SNN bereidt de programmaplannen voor het overleg met de minister voor. Deze programmaplannen worden dus door de PS van de drie provincies gecontroleerd (in ieder geval wat de eigen provincie betreft).

## ***Nationaal niveau***

### **Overleg minister (convenant)**

Eens per jaar is er overleg met de minister over het convenant. Hierbij zijn Gedeputeerden aanwezig (vanuit het DB-SNN). Ook wethouders van de vier grote steden in Noord-Nederland zitten bij dit overleg. In het overleg met de minister wordt het door het DB-SNN voorbereide programmaplan besproken. De minister moet uiteindelijk verantwoording afleggen aan en wordt gecontroleerd door de Tweede Kamer. Hier vindt autorisatie plaats.

Uiteindelijk kiezen de Provinciale Staten en de Tweede Kamer dus over het doorgaan, aanpassen of stoppen van onderdelen van het programma. Wel dient hierbij in ogenschouw te worden genomen dat wie er mag beslissen over doorgaan, aanpassen of stoppen, uiteindelijk afhangt van het politiek-bestuurlijke niveau waar de opdrachtgever voor het project vandaan komt.

## Synthese

Programmeren bij het RSP-ZZZ Drenthe wordt gedaan door overleg in de ambtelijke ondersteuning van de provincie (projectteams, programmteam) en de ambtelijke ondersteuning van regionaal niveau (overleg programmamanagers). Coördinatie wordt gevormd door overleg waar de ambtelijke en politiek-bestuurlijke organisatie samenkomen. Op gemeentelijk niveau zijn dit de stuurgroepen, op provinciaal niveau is dit het Portefeuillehoudersoverleg, op regionaal niveau de Stuurgroep RSP-ZZZ met zijn adviesorganen, op rijksniveau is dit het convenantoverleg met de minister. Er worden voortgangsrapportages gemaakt met een bottom-up werking. Dit betekent dat de rapportages op gemeentelijk niveau dienen als input voor de rapportages op regionaal niveau. Organisatorische samenhang wordt bevorderd doordat er afstemming tussen verschillende niveaus bestaat. Ook kan het sturen van het programma RSP-ZZZ op provinciaal niveau in lijn worden gebracht met andere programma's. De provincie heeft hier verschillende overleggen voor, ook op het niveau van Noord-Nederland bestaan hier overleggen voor, waar ook betrokkenen van het RSP-ZZZ bij aanwezig zijn. Dit betekent dat het programma RSP-ZZZ een organisatorische samenhang bevordert die er zonder het programma wellicht niet zou zijn geweest. Autoriseren wordt gedaan door overleg in de politiek-bestuurlijke organisatie, op basis van wat in de stuurgroep besloten is. Het niveau van autoriseren is afhankelijk van het niveau waar de opdrachtgever vandaan komt (opdrachtgever op rijks-, provincie- of gemeenteniveau). Op regionaal niveau worden stukken ter autorisatie voorbereid in het DB-SNN, de Provinciale Staten controleren deze uiteindelijk. Op rijksniveau wordt de minister door de Tweede Kamer gecontroleerd. Op deelprogrammaniveau worden stukken geautoriseerd afhankelijk van het opdrachtgeverschap, door de gemeenteraad van de desbetreffende gemeente en/of de Provinciale Staten. Ook het autoriseren gebeurt door afstemming op verschillende niveaus: in de stuurgroepen van de deelprogramma's zitten vertegenwoordigers vanuit de ambtelijke ondersteuning en zitten ook opdrachtgevers van zowel gemeente als provincie.

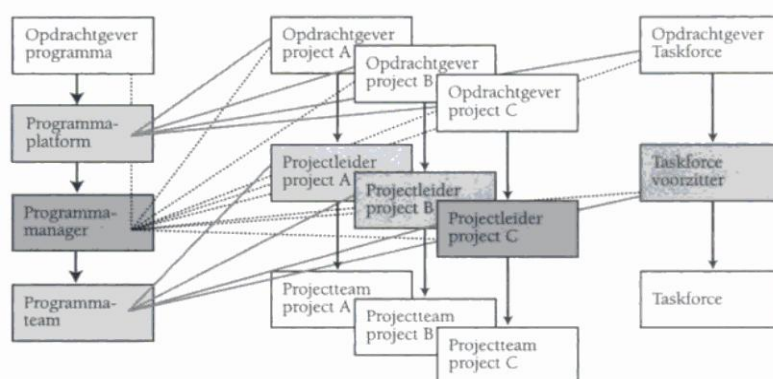
## Reflectie

De organisatiestructuur van het RSP-ZZZ is vormgegeven als een 'programmastructuur met binding tussen de activiteiten' (Licht 2009). Zie figuur 4.1. Waar deze structuur zich onderscheidt met andere structuren is volgens Licht (2009, p. 25), dat dit een structuur is die wordt opgezet, wanneer "de afstemming tussen projectleiders onvoldoende is als hun opdrachtgevers zich niet gecommitteerd voelen aan het programma". Ook onderscheidt deze structuur zich doordat de programmamanager direct contact houdt met zowel opdrachtgevers als projectleiders.

Het 'programmaplatform' bij het RSP-ZZZ is het Noordelijk Programmteam. Hierin hebben de opdrachtgevers van de projecten zitting (de wethouders van de gemeenten). Bij het RSP-ZZZ verschilt dit platform met de figuur, omdat bij het RSP-ZZZ ook de projectleiders in dit Noordelijk Programmteam zitting hebben. Het Noordelijk Programmteam heeft geen formele bevoegdheden, opdrachtgevers blijven individueel verantwoordelijk voor hun project. Voordeel van dit overleg is, dat dit de plek is waar opdrachtgevers elkaar kunnen aanspreken op de gezamenlijke programmaverantwoordelijkheden (Licht 2009). Uit de afgenomen interviews bleek ook dat dit het platform is waar van wordt gedacht dat hier het beste aandacht aan de stand van zaken betreffende de inhoudelijke programmadoelen in relatie met de procesmatige doelen (zie hoofdstuk 1) kan worden geschonken. Tot nu toe is dat nog niet gedaan, daar het programma nog aan het einde van het opstartstadium/begin van het effectueringsstadium verkeert en er veel andere zaken worden besproken. Wel wordt toegegeven dat dit evaluaties zijn die er snel bij inschieten omdat men ook druk met andere zaken is en dat dan geen prioriteit heeft ("dat kan later nog wel").

De programmamanager in figuur 4.1 is de programmamanager van de provincie Drenthe. Door de horizontale coördinatie houdt deze direct contact met de projectleiders en de opdrachtgevers (stippelijntjes). Bij het RSP-ZZZ is dat ook het geval. Dit gaat veelal telefonisch, een afspraak of per e-mail per individu, maar dit gebeurt ook collectief in het Noordelijk Programmteam, waar projectleiders en wethouders in zitten.

Als een belangrijke reden om een programma horizontaal te organiseren is volgens Licht (2009, p. 26) omdat "de deelnemende organisaties (...) belang hebben bij de profilering van de eigen organisatie en successen." Licht (2009)



Figuur 4.1 Programmastructuur met binding tussen de activiteiten (uit Licht 2009, p. 25)

heeft het hier over het toeschrijven van resultaten aan de eigen organisatie in plaats van aan het programma. Dit heeft te maken met het feit dat in de huidige bestuurlijke cultuur resultaten moeten worden getoond. Wordt dit niet gedaan, dan staat de legitimiteit op het spel van een organisatie (Licht 2009). Dit strookt wel met gemeenten en de politieke wereld, waar het programma RSP-ZZZL wordt vervuld. Van het programma RSP-ZZZL als entiteit is vrij weinig bekend, in de media wordt er ook weinig aandacht aan het programma an sich geschonken. Naar buiten toe is het vaak de gemeente of provincie die iets heeft gedaan of is het het SNN dat wordt genoemd in plaats van het programma RSP-ZZZL. Dit is op zich ook niet verwonderlijk, omdat de infrastructuur die met het geld uit het RSP-ZZZL mogelijk wordt gemaakt maar een beperkt aandeel is van de gebiedsontwikkelingsprogramma's waar het deel van uitmaakt. Wordt echter van de verschillende deelprogramma's deze infrastructuur uit het RSP-ZZZL bij elkaar gezet, dan gaat het in geld uitgedrukt om aanzienlijke bedragen.

Uit de afgenomen interviews blijkt dat betrokkenen redelijk tevreden zijn over de programmatische aanpak. Wel duurt het vaak vrij lang voordat betrokkenen gewend zijn aan het programma en weten wat er wel en niet onder valt. Vooral voor gemeenten kan het lastig zijn. Er kan worden afgevraagd of het wel nodig is om veel samenhang te hebben, terwijl de betrokkenen bij de deelprogramma's zich in eerste instantie aan het programma lijken te committeren, omdat er geld uit het programma wordt verkregen. Niet omdat het een programmatische aanpak is. Anders zouden betrokkenen het programma wellicht vaker noemen en toejuichen, bijvoorbeeld in de media. In zoverre zou van een betrokkene op projectniveau dan ook afgevraagd kunnen worden in hoeverre deze zich graag in zou willen zetten om de overkoepelende inhoudelijke doelen te halen. Waarom zou iemand in Emmen er belang bij hebben dat Assen beter bereikbaar is? Misschien omdat diegene daar nog wel eens via reist. Maar als we in plaats van Assen nou bijvoorbeeld Leeuwarden invullen? Er ligt een verantwoordelijkheid bij de programmamanager om betrokkenen gecommitteerd aan het programma te houden door ze blijvend te laten zien wat voor voordelen het programma oplevert op macroniveau. Dit betekent dat de inhoudelijke doelen wèl voordelen moeten opleveren voor de betrokkenen en dat de programmamanager deze voordelen zou moeten kunnen aantonen.



## 5. Conclusie en aanbevelingen

Met deze conclusie wordt het hoofddoel van het onderzoek bereikt, namelijk ‘inzicht krijgen hoe samenhang tussen projecten bij het RSP-ZZZL Drenthe vanuit programma-management gezien wordt bevorderd, ten einde mogelijke aanbevelingen te kunnen doen om deze samenhang te optimaliseren.’ In dit onderdeel zal eerst zal worden stilgestaan bij de sturingsprincipes in programmamanagement. Hier zal ingegaan worden op de deelvragen “*Wat voor sturingsprincipes bestaan er in programmamanagement?*” en “*Wat voor sturingsprincipe wordt toegepast bij het RSP-ZZZL Drenthe?*“. Ten tweede zal worden ingegaan op het bevorderen van de samenhang. Hier zullen de deelvragen “*Hoe kan samenhang tussen projecten en maatregelen bevorderd worden binnen programmamanagement?*” en “*In welke mate wordt gestuurd op het bevorderen van samenhang tussen de projecten?*” aan bod komen. Vervolgens zullen aanbevelingen worden gedaan om deze samenhang te bevorderen door de vraag te beantwoorden: “*Hoe kan samenhang worden bevorderd bij het RSP-ZZZL Drenthe?*“. Tot slot zal er een nabeschuiving plaatsvinden.

### Sturingsprincipe

Er bestaan drie sturingsprincipes in programmamanagement: de hiërarchisch directieve sturing, de hiërarchische coördinatie en de horizontale coördinatie (Licht 2009). Bij het RSP-ZZZL Drenthe is er sprake van een horizontale coördinatie. Dit blijkt onder andere uit het feit dat het programma ondergeschikt wordt gezien aan de zelfstandige projecten. De Drentse RSP-ZZZL-projecten zijn onderdeel van Integrale Gebiedsontwikkelingsprogramma’s op gemeentelijk niveau. Opdrachtgever per project is veelal een gemeente. De eindverantwoordelijkheid voor een project wordt dan ook op gemeentelijk niveau gedragen. De coördinatie van de projecten ligt op deelprogrammaniveau; een combinatie van provinciaal en gemeentelijk niveau. Het nastreven van de programmatische uitvoering (en dus de inhoudelijke doelen) van het RSP-ZZZL is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente(n) en de provincie. Er is een programmamanager vanuit de provincie die direct contact heeft met opdrachtgevers en met projectleiders.

### Bevorderen samenhang

Het onderzochte procesmatige doel van het programma RSP-ZZZL is het bevorderen van samenhang tussen projecten. In theorie wordt samenhang tussen projecten en maatregelen bevorderd door drie processen die niet los van elkaar te zien zijn. Met programmeren wordt de inhoudelijke samenhang tussen projecten bevorderd, met besturen de organisatorische samenhang en met autoriseren de procesmatige samenhang. In de praktijk blijkt bij het RSP-ZZZL Drenthe de samenhang tussen projecten procesmatig te zijn gewaarborgd. Er wordt veel gecoördineerd bij het RSP-ZZZL Drenthe; er bestaat een hele organisatiestructuur waarin dit allemaal mogelijk is (zie bijlage 2). De organisatiestructuur van het RSP-ZZZL Drenthe kent vele relaties; een informatie-, advies en controlerelatie en een persoonsuitwisseling die zorgt dat er afstemming is tussen overleggen. Er zijn vele overleggen en de provincie heeft een coördinerende rol. De programmamanager van de provincie heeft direct contact met opdrachtgevers en met projectleiders. Door de ‘korte lijntjes’ is het mogelijk nieuwe informatie snel en eenduidig te verspreiden en af te stemmen in verschillende overleggen. De vraag is of deze afstemming wel nodig is.

In theorie is er afstemming nodig als er een inhoudelijke samenhang is tussen projecten. Deze inhoudelijke samenhang wordt gevormd door het gezamenlijk nastreven van de inhoudelijke doelen in het programma. Alle projecten in het programma zouden de programmadoelen na moeten streven, anders heeft het weinig meerwaarde voor een project om deel uit te maken van het programma. Voorwaarde voor een succesvol programma is dat deze na te streven inhoudelijke doelstellingen wel SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) moeten zijn (Licht 2009). In de praktijk blijkt het RSP-ZZZL Drenthe te bestaan uit losstaande projecten met weinig inhoudelijke samenhang. De projecten dragen wel bij aan het hoofddoel van het programma: het zijn allemaal projecten die bijdragen aan de ruimtelijke economische ontwikkeling van Noord-Nederland. Het gecoördineerd en beheerst nastreven van de inhoudelijke doelstellingen is echter vrijwel niet aan de orde. Dit is te verklaren doordat deze doelstellingen niet SMART zijn geformuleerd. Ze zijn erg algemeen van aard (niet specifiek), niet meetbaar en de tijdgebondenheid blijkt ook niet uit de formuleringen (zie p. 1). De niet-SMART formulering van de inhoudelijke doelstellingen kan verklaren waarom er tot op heden vrijwel geen aandacht aan is geschonken door betrokkenen. De inhoudelijke doelstellingen van het RSP-ZZZL zouden door de algemene en onmeetbare formulering wellicht zonder het programma RSP-ZZZL ook wel worden gehaald. Ook worden bij het RSP-ZZZL ter autorisering voortgangsrapportages opgezet voor het programma, waarvan kan worden afgevraagd of losse voortgangsrapportages van de projecten ook niet al voldoende zouden zijn. Inhoudelijk is er immers overkoepelend aan de projecten niet veel van toevoegende waarde te noemen. Vanuit samenhang gezien kan worden gesteld dat een programma-aanpak in de huidige vorm geen meerwaarde biedt, dan in een situatie waarin de projecten zelfstandig zonder overkoepelend programma RSP-ZZZL plaats zouden vinden.

## Aanbevelingen

Als het programma RSP-ZZL, vanuit samenhang tussen projecten bezien, succesvol wil zijn zullen de doelstellingen meer SMART moeten worden geformuleerd. Wanneer de doelstellingen meer SMART zijn kan de inhoudelijke samenhang en daarmee de organisatorische en procesmatige samenhang worden bevorderd. Hiermee zal de programma-aanpak een meerwaarde op kunnen leveren. Het Noordelijk Programmateam is de plek waar opdrachtgevers en projectleiders elkaar kunnen aanspreken op de gezamenlijke programmaverantwoordelijkheden. Dit is dan ook de plek waar stil kan worden gestaan bij de vordering van het programma als geheel. Hier kan aandacht worden geschonken aan hoe SMART de doelstellingen eigenlijk zijn en kan het meer SMART formuleren van de inhoudelijke doelstellingen plaatsvinden. Tot nu toe wordt dit echter nog niet veel gedaan. Hierin zou de commitment aan het programma door de betrokkenen mogelijk kunnen worden vergroot en zou meer aandacht aan de relatie tussen organisatiestructuur en inhoudelijke doelen van het programma kunnen worden geschonken. Het programma dient niet alleen de projecten te ondersteunen, maar moet ook de programmadoelen realiseren (Licht 2009). Worden de inhoudelijke doelstellingen niet belangrijk geacht, dan kan worden afgevraagd of het wel zin heeft om in een programmavorm verder te gaan. De projecten kunnen met de huidige inhoudelijke doelstellingen ook losstaand worden gerealiseerd, zonder programma. Wanneer geëvalueerd wordt had het voorgaande wellicht ook door de betrokkenen kunnen worden geconstateerd. Mede doordat ook andere werkzaamheden buiten het RSP-ZZL om door betrokkenen moeten worden gedaan, wordt het evalueren van de programma-aanpak (proces) bij het RSP-ZZL al snel als een 'minder urgente zaak' gezien en uitgesteld. Het gaat hier om de procesmatige doelen van het programma en daarmee ook over de inhoudelijke doelen (proces ondersteunt inhoud). Een gevaar hierin kan zijn dat een evaluatie er dan ook niet van komt. Het is de taak voor de programmamanager om er aandacht aan te besteden dat dit gebeurt. Door een dergelijke evaluatie kan worden bekeken hoe het met de samenhang is gesteld. Aan de hand hiervan kan worden bekeken hoe deze ten behoeve van een beter verloop eventueel kan worden aangepast. Buiten de huidige projecten zijn het dan ook de toekomstige projecten die onder het programma gaan vallen, die profijt van kunnen hebben van de uitkomsten van een evaluatie.

## Nabeschuiving

### Discussie

Uiteindelijk blijven er vragen bestaan overstijgend aan dit onderzoek. Waarom is ervoor gekozen om de inhoudelijke doelen met een programmatische aanpak na te streven? Waarom is er niet gekozen om inspanningen een 'natuurlijke' weg, dus zonder programmavorm, te laten volgen? Een veronderstelde verklaring hiervoor zou als volgt kunnen zijn. Het RSP-ZZL is een programma dat is als vervanging dient van één project met als hoofddoel Noord-Nederland ruimtelijk economisch te versterken; de Zuiderzeelijn. De Zuiderzeelijn vindt geen doorgang, maar het hoofddoel blijft onvervuld en daarvoor komt er een financiële compensatie. Er is een programma bedacht die deze doelstelling overneemt, omdat er niet één project ter vervanging van de Zuiderzeelijn is. Ook maken lossen projecten minder kans op geld dan een programma als geheel. Het geld is voor het hoofddoel bestemd, dus moet het daar ook aan worden uitgegeven. Er zijn al projecten in ontwikkeling in verschillende gemeentes (de Integrale Gebiedsontwikkelingsprogramma's), maar hier is de financiering nog niet van rond. Daarom worden deze in het programma opgenomen. Door opname in het programma kunnen (de infrastructurele maatregelen uit) deze projecten (versneld) plaatsvinden. Ondanks het programma, blijven de losse projecten vooral zelfstandig functioneren. De minister, die het geld beschikbaar stelt, wil niet van allemaal losse projecten apart op de hoogte worden gesteld, maar van alles tegelijk. Deze wil in één gesprek per jaar op de hoogte worden gesteld van het (RSP-ZZL-)geld dat geïnvesteerd wordt vanuit het Rijk in Noord-Nederland.

Vanuit deze veronderstelde geschiedenis is het wellicht begrijpelijk dat gekozen is voor een programma-aanpak: het programma met een brede doelstelling is dan een paraplu voor projecten om de minister en de Tweede Kamer op de hoogte te houden. Maar waarom is dan gekozen om daar een procesmatig doel onder te leggen (het bevorderen van de samenhang tussen projecten en maatregelen), dat door de breedheid (niet-SMART) van de inhoudelijke doelstellingen, daar niet bij past en onhaalbaar lijkt? Waarom is er voor het hele RSP-ZZL Drenthe een hele organisatiestructuur opgericht om te coördineren en te beheersen als er aan het behalen van het overkoepelende aan de projecten (de inhoudelijke doelstellingen) weinig valt te coördineren en te beheersen? Een projectvoortgang per project, bij elkaar gezet in een document en daar de minister mee op de hoogte houden, daar zou toch niet een hele organisatiestructuur voor hoeven te worden opgesteld? Waarom dit is gedaan, daar zou nog verder onderzoek naar kunnen worden gedaan. Ook zou kunnen worden onderzocht wat voor organisatiestructuren er in de andere twee provincies zijn opgezet en of daar ook sprake is van eenzelfde soort sturing als in Drenthe. Ook het onderzoeken van samenhang tussen projecten over de provinciegrenzen is aan te bevelen. Of de andere procesmatige doelen wèl beter passen bij de inhoudelijke doelen, daarvoor wordt verwezen naar de scriptie van Jan-Willem Moerman, die in het kader van het hoofdonderzoek, een deelonderzoek heeft gedaan naar het procesmatige doel '*het mogelijk maken van een integrale afweging*' (zie p.1) bij het RSP-ZZL.



## **Verloop onderzoek**

Het maken van een onderzoeksopzet verliep in eerste instantie moeizaam. Er is begonnen met een groep van vier personen, waar in eerste instantie een integraal rapport door zou worden geschreven over alle vier de procesmatige doelen van het RSP-ZZL. De inleiding, methodologie, theorie en conclusie zouden gezamenlijk worden geschreven. Verder zou individueel de programma-aanpak van één van de vier procesmatige doelen worden geanalyseerd. Uiteindelijk zijn er twee personen met het onderzoek gestopt en zijn de overgebleven twee individueel verder gegaan met een deelonderzoek naar een individueel gekozen procesmatige doel.

De dataverzameling voor dit onderzoek was lastig. Van het RSP-ZZL is weinig bekend en er is buiten (half)jaarlijkse voortgangsrapportages om weinig te vinden. De documenten die er zijn vermelden vrijwel niets over de programmatische aanpak. Daarom is vrij snel al gekozen om interviews te gaan houden met betrokkenen. In eerste instantie is hiervoor contact gezocht met wethouders van de betrokken gemeenten bij het RSP-ZZL en Gedeputeerden van de provincie Drenthe. Deze bleken in eerste instantie bereid om een interview af te geven, maar wanneer deze vernamen dat het onderzoek toegespitst was op de programmatische uitvoering en het management, werd terughoudend gereageerd. Uiteindelijk zijn deze interviews allemaal afgezegd. Dit werd als opmerkelijk ervaren, omdat zij, als bestuurlijk verantwoordelijken, hier toch ook kennis over zouden moeten bezitten; het betreft een programma waar vele miljoenen euro's in omgaan. Uiteindelijk is in contact gekomen met programmamanagers van de gemeenten en met de programmamanager van de provincie. Deze bleken bereid een interview af te geven en waardevolle informatie te bezitten, voornamelijk ook over de organisatie.

Na een aantal maanden is verder gegaan met een vernieuwde onderzoeksopzet en is een breed opgezet onderzoek uitgevoerd, waar de context en taaksamenhang van projecten onderdeel van uitmaakten. Dit bleek echter een complex geheel te worden, waar moeilijk resultaten uit te verkrijgen waren. Het bleek lastig de inhoudelijke samenhang in kaart te brengen. Met de kennis van nu kan wellicht worden geconcludeerd dat deze inhoudelijke samenhang moeilijk te duiden is, omdat deze er simpelweg niet is bij het RSP-ZZL. Vervolgens is na weer een aantal maanden verder gegaan met het onderzoek en is gefocust op de sturingsfilosofie en de coördinatie, waar uiteindelijk dit document uit voort is gekomen. Hopelijk draagt dit onderzoek bij aan de kennis betreffende het RSP-ZZL en kunnen de aanbevelingen dienen als basis om de betrokkenen eens een goede discussie te laten voeren over de meerwaarde van de programma-aanpak.



## Literatuurlijst

- ✓ Buijs, M.J., Van der Bol, N., Teisman, G.R., 2009. 'Metropolitan regions as self-organizing systems'. In: Teisman, G.R., Van Buuren, M.W., Gerrits, L.M. (Eds.), *Managing Complex Governance Systems*. Routledge, New York, p. 97–115.
- ✓ Buuren, A. van, J.M. Buijs & G.R. Teisman (2010), "Program management and the creative art of cooptation: Dealing with potential tensions and synergies between spatial development projects", *International Journal of Project Management* 28, p. 672–682.
- ✓ Gemeente Emmen en Provincie Drenthe (2010), *Samenwerkingsovereenkomst Atalanta-provincie*. Emmen, Gemeente Emmen.
- ✓ Hark, T. ter (2011), *Maatregelen*. <http://www.pmwiki.nl/kennis/maatregelen>. (bezocht op 22-06-2011).
- ✓ Kor, R. (2011), *Programmamanagement Twynstra Gudde (PGM) vergeleken met MSP (Managing Successful Programmes)*. <http://www.twynstraguddekennisbank.nl/tg.htm?id=2754> (bezocht op 11 augustus 2011).
- ✓ Kor, R. en G. Wijnen (2005), *Essenties van project- en programmamanagement*, 2<sup>e</sup> druk. Deventer: Kluwer.
- ✓ LAT BRZO (2010), *Maatregelen*. <http://www.brzo99.nl/asp/get.aspx?xdl=/views/brzo/xdl/page&ItmIdt=206306&SitIdt=220&VarIdt=88> (bezocht op 22-06-2011). Landelijk Regieteam Besluit Risico's Zware Ongevallen.
- ✓ Licht, H. (2009), *Programma-management regievoering zonder macht*, 2<sup>e</sup> druk. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- ✓ V&W (2008), *Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn: Convenant Rijk-Regio*. Den Haag, Ministerie van Verkeer & Waterstaat.

## Bestudeerde documenten

- ✓ Buuren, M.W. van en L. Gerrits, (2008), "Decisions as dynamic equilibriums in erratic policy processes". *Public Management Review* 10 (3), p. 381–399.
- ✓ De Zwarte Hond (2009), *Masterstudie FlorijnAs*. Assen, Gemeente Assen.
- ✓ Desouza, K. en J. R. Evaristo (2004), "Managing knowledge in distributed projects". *Communications of the ACM* 47(4), p. 87-91.
- ✓ Engwall, M. (2003), "No project is an island: linking projects to history and Context". *Research Policy* 32, p. 789–808.
- ✓ Flood, R.L. (1999), *Rethinking the Fifth Discipline: Learning within the Unknowable*. Routledge, London.
- ✓ Flowerdew, R. & D. Martin (red.) (2005), 'Methods in human geography. A guide for students doing a research project', 2e druk. Harlow: Pearson Prentice Hall.
- ✓ Flyvbjerg, B. (2003), 'Rationality and power'. In Campbell, S. and S. Fainstein (eds.) *Readings in Planning Theory*, tweede druk. Oxford (UK): Blackwell, p. 318-29.
- ✓ Gardiner, P.D. (2005), *Project Management: A Strategic Planning Approach*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- ✓ Gemeente Assen (2008), Startnotitie FlorijnAs 2008-2020. In: Gemeente Assen, *Programma FlorijnAs*. Assen, Gemeente Assen.
- ✓ Gemeente Assen (2009a), *Plan van Aanpak Structuurvisie+*. Assen, Gemeente Assen.
- ✓ Gemeente Assen (2009b), *Risicoparagraaf Notavorstel Voorbereidingskrediet 2010*. Assen, Gemeente Assen.
- ✓ Gemeente Assen (2009c), *Uitkomst Masterstudie FlorijnAs (fase 2)*. Assen, Gemeente Assen.
- ✓ Gemeente Assen (2010a), *Ontwikkelingsvisie bedrijvenpark Assen Zuid*. Assen, Gemeente Assen.
- ✓ Gemeente Assen (2010b), *Programma FlorijnAs 2010-2011*. Assen, Gemeente Assen.
- ✓ Gemeente Assen (2010c), *Programma FlorijnAs: Notitie Risicobeheer, juni 2010*. Assen, Gemeente Assen.
- ✓ Gemeente Assen (2010d), *Programma FlorijnAs: Voortgangsrapportage, juni 2010*. Assen, Gemeente Assen.
- ✓ Gemeente Assen (2010e), *Voortgaan op de ingeslagen FlorijnAs: Werkprogramma 2010-2011*. Assen, Gemeente Assen.
- ✓ Gemeente Assen en Provincie Drenthe (2010), *Persbericht: Overeenstemming gemeente en provincie over bereikbaarheidspakket Assen*. Assen, Gemeente Assen.
- ✓ Gemeente Coevorden (2010a), *Rapportage De Tweedaagse van Coevorden*. Coevorden, Gemeente Coevorden.
- ✓ Gemeente Coevorden (2010b), *RSP Coevorden - Projectplan*. Coevorden, Gemeente Coevorden.
- ✓ Gemeente Coevorden en Provincie Drenthe (2010), *Samenwerkingsovereenkomst Coevorden-provincie*. Coevorden, Gemeente Coevorden.
- ✓ Gemeente Emmen (2007), *Gebiedsprogramma Masterplan Emmen Centrum 2020*. Emmen, Gemeente Emmen.
- ✓ Gemeente Emmen (2009a), *Plan van Aanpak voorbereidingsfase 2009 Atalanta*. Emmen, Gemeente Emmen.
- ✓ Gemeente Emmen (2009b), *Structuurvisie gemeente eMMen*. Emmen, Gemeente Emmen.
- ✓ Gemeente Emmen (2010a), *Kwartaalrapportage 2010-2 Atalanta*. Emmen, Gemeente Emmen.
- ✓ Gemeente Emmen (2010b), *Plan van Aanpak voorbereidingsfase 2010 Atalanta*. Emmen, Gemeente Emmen.
- ✓ Gemeente Emmen (2010c), *Voortgangsrapportage Atalanta eerste kwartaal 2010*. Emmen, Gemeente Emmen

- ✓ Grabher, G. (2002), "The project ecology of advertising: tasks, talents and teams.", *Regional Studies* 36(3), p. 245-262.
- ✓ Gulick, L. en L. Urwick (1937), *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- ✓ I&M (2010a), *MIRT Projectenboek 2011*. [http://mirt2011.mirtprojectenboek.nl/mirt\\_2011/ontwikkeling\\_mirt/onderdelen\\_mirt](http://mirt2011.mirtprojectenboek.nl/mirt_2011/ontwikkeling_mirt/onderdelen_mirt) (bezocht op 23-10-2010). Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
- ✓ I&M (2010b), *Sneller & Beter*. [http://www.snellerenbeter.nl/zo-werkt-u-sneller-beter/initiatief/te-nemen-stappen-1/samenstellen-projectspecifiek-bestuurlijk-overleg-stuurgroep-en-projectgroep/#bestuurlijk\\_overleg](http://www.snellerenbeter.nl/zo-werkt-u-sneller-beter/initiatief/te-nemen-stappen-1/samenstellen-projectspecifiek-bestuurlijk-overleg-stuurgroep-en-projectgroep/#bestuurlijk_overleg) (bezocht op 13-10-2010). Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
- ✓ Klijn, E.-H. en G.R. Teisman (2003), "Institutional and strategic barriers to public-private partnerships: an analysis of Dutch cases". *Public Money and Management*, p.137-146.
- ✓ V&W (2010a), *Afsprakenlijst bestuurlijk overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) voorjaar 2010*. Den Haag, Ministerie van Verkeer & Waterstaat.
- ✓ V&W (2010b), *Resultaten bestuurlijk overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) najaar 2009*. Den Haag, Ministerie van Verkeer & Waterstaat.
- ✓ March, J.G. en H.A. Simon (1958), *Organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- ✓ Newell, S. A. Goussevskaja, J. Swan, M. Bresnen en A. Obembe (2008), "Interdependencies in Complex Project Ecologies: The Case of Biomedical Innovation". *Long Range Planning* 41, p. 33-54.
- ✓ Niekerk, F. en E.J.J.M. Arts (2008), Effectrapportages en management van infrastructuurprojecten: Van risicobron tot risicobeheersing, Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 20 en 21 november 2008. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Groningen.
- ✓ Pellegrinelli, S. (1997), "Programme management: organising project-based change". *International Journal of Project Management* 15 (3), p. 141-149.
- ✓ Pellegrinelli, S., D. Partington, C. Hemingway, Z. Mohdzain en M. Shah (2007), "The importance of context in programme management. An empirical review of programme practices." *International Journal of Project Management* 25, p. 41-55.
- ✓ Provincie Drenthe (2008a), *Stand van Zaken RSP*. Assen, Provincie Drenthe.
- ✓ Provincie Drenthe (2008b), *Voortgang uitwerking Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn*. Assen, Provincie Drenthe.
- ✓ Provincie Drenthe (2009a), *Beantwoording vragen PS-BFE Kadernota uitwerking RSP-plus Drenthe*. Assen, Provincie Drenthe.
- ✓ Provincie Drenthe (2009b), *Kadernota uitvoering RSP/RSP-plus Drenthe*. Assen, Provincie Drenthe.
- ✓ Provincie Drenthe (2009c), *Provinciaal Uitvoeringsprogramma verkeer en vervoer*. Assen, Provincie Drenthe.
- ✓ Provincie Drenthe (2010a), *Actualisatie Kadernota uitvoering RSP/RSP-plus en Voortgangsrapportage 2010*. Assen, Provincie Drenthe.
- ✓ Provincie Drenthe (2010b), *Regiovisie 2030 Groningen-Assen: evaluatie en Meerjareninvesteringsprogramma 2010-2020*. Assen, Provincie Drenthe.
- ✓ Provincie Groningen (2009), *Uitvoeringskader Ruimtelijk Economisch Programma ZZL Regionaal deel – Groningen*. Groningen, Provincie Groningen.
- ✓ Provincie Groningen (2010), *RSP-ZZL, stand van zaken januari 2010*. Groningen, Provincie Groningen.
- ✓ Riis, J. en F. Pedersen (2003), "Managing organizational development projects by paradoxes". *Production Planning and Control* 14 (4), p. 349-360.
- ✓ RWS (2006), Startnotitie N33 Assen-Zuidbroek. Leeuwarden, Rijkswaterstaat dienst Noord-Nederland.
- ✓ Shehu Z. (2008), "The framework for effective adoption and implementation of programme management in the UK construction industry. *Built and natural environment*. Glasgow: PhD Thesis, Glasgow Caledonian University.
- ✓ Shezu, Z. & A. Akintoye (2009), "Construction programme management theory and practice: Contextual and pragmatic approach". *International Journal of Project Management* 27, p. 703-716.
- ✓ SNN (2007a), *Koers Noord: Op weg naar Pieken*. Groningen, Samenwerkingsverband Noord-Nederland.
- ✓ SNN (2007b), *Operationeel Programma Noord-Nederland 2007-2013 Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO)*. Groningen, Samenwerkingsverband Noord-Nederland.
- ✓ SNN (2008), *Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn Voortgangsrapportage, najaar 2008*. Groningen, Samenwerkingsverband Noord-Nederland.
- ✓ SNN (2009), *Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn Tweede Voortgangsrapportage, najaar 2009*. Groningen, Samenwerkingsverband Noord-Nederland.
- ✓ Teisman, G.R. en E.-H. Klijn, (2002), "Partnership arrangements: governmental rethoric or governance Schemevol". *Public Administration Review* 62 (2), p. 197-205.
- ✓ Teisman, G.R. en J.-M. Buijs (2007), *Programmamanagement voor de Randstad*, Presentatie tijdens het Transumocongres 2007. (uit Niekerk et al. 2008).

- ✓ Thompson, J. (1967), *Organizations in Action*. New York: McGraw Hill.
- ✓ Van der Vegt, G. en E. Ve de Vilert (2002), "Intragroup interdependence and effectiveness: Review and proposed directions for theory and practice". *Journal of Managerial Psychology* 17(1), p. 50-67.
- ✓ Wageman, R. (1995) "Interdependence and group effectiveness". *Administrative Science Quarterly*, p. 145-180.

## Figuren en tabellen

Figuur 1.1	Schaalniveau's programma RSP-ZZL	2
Figuur 1.2	Projecten en deelprogramma's RSP-ZZL Drenthe	3
Figuur 1.3	De programmamethode integreert programmeren, besturen en autoriseren <i>Uit: Kor en Wijnen (2005), p. 144, figuur 3.11</i>	4
Figuur 1.4	De clustering van een programma <i>Uit Kor en Wijnen (2005), p. 127, figuur 3.3</i>	5
Tabel 2.1	De kenmerken van de drie sturingsprincipes <i>Naar Licht (2009)</i>	7
Figuur 2.1	Een voorbeeld van een DIN <i>Uit Kor en Wijnen (2005), p. 128</i>	8
Figuur 2.2	Een voorbeeld van een DIM <i>Uit Kor en Wijnen (2005), p. 129</i>	8
Figuur 3.1	Theorie en praktijk: programmamanagement en samenhang	11
Figuur 4.1	Programmastructuur met binding tussen de activiteiten	16
Figuur omslag	<a href="http://www.industrialgears.theindiancenter.com">http://www.industrialgears.theindiancenter.com</a>	



# Bijlagen

## Bijlage 1 Toelichting RSP-ZZL & Hoofdonderzoek

### Het Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn (RSP-ZZL)

In november 2007 heeft het kabinet geconcludeerd dat een Zuiderzeelijn in de vorm van een Hogesnelheidstrein niet verantwoord te exploiteren was. Het rendement zou te laag zijn om een investering van €3 miljard te verantwoorden. Het kabinet heeft daarom gekozen voor een pakket maatregelen waarvan infrastructurele maatregelen de boventoon voeren. Centrale beleidsopgave was en blijft het versterken van de ruimtelijke en economische structuur en het verbeteren van de bereikbaarheid van Noord-Nederland. De opgave blijft hetzelfde met een herijkte probleemstelling. “De belangrijkste ruimtelijk-economische ontwikkelingen spelen zich af rond de twee (inter)nationale ontwikkelingsassen A6-A7 en A28. (...) De aansluiting van de regio via de ontwikkelingsassen A6-A7 en A28(-A37) op de (inter)nationale kerngebieden en de onderlinge bereikbaarheid van de noordelijke kernzones / stedelijke netwerken worden verbeterd. Een belangrijke gebiedsgerichte opgave is de afstemming binnen de stedelijke netwerken van de ruimtelijke en de economische ontwikkelingen en de voorwaardenscheppende bereikbaarheid” (V&W 2008).

Om tot een succesvolle en duurzame uitvoering te komen dient het werken vanuit een integrale visie en hantering van programmatische aanpak centraal te staan. “Met de programmatische aanpak wordt samenhang tussen maatregelen en projecten bevorderd, een integrale afweging mogelijk gemaakt, de flexibiliteit tussen programmalijnen en middelen gewaarborgd en een consistente lijn van het afgelopen programma Kompas voor het Noorden doorgetrokken” (V&W 2008). Belangrijk is dat het Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn een additief is ten opzichte van regulier beleid. Reeds gemaakte afspraken blijven gehandhaafd.

Er zijn twee onderdelen binnen het RSP te onderscheiden; een Ruimtelijk Economisch Programma (REP) en een pakket Regionale Bereikbaarheid. Onder het pakket Regionale Bereikbaarheid vallen enkele al concrete projecten en een Regionaal Mobiliteitsfonds voor aanvullende projecten tot 2020. De concrete projecten zijn expliciet vastgelegd in het convenant. Het REP bestaat uit een rijksdeel en een regiodeel. Het rijksdeel betreft de grote projecten binnen de programmalijnen welke ook in de nota Pieken in de Delta zijn benoemd. Over het regionale deel heeft de regio de volledige zeggenschap, maar dit dient wel binnen de reikwijdte van het REP te vallen. De inzet van middelen uit het dit deel is een decentrale verantwoordelijkheid.

Het fonds is beschikbaar voor projecten, die in principe kunnen worden gerealiseerd vóór 2020. Indien deze termijn te kort blijkt kunnen ook projecten worden opgenomen, waarvan de realisatie start voor 2020 en de bouwtijd doorloopt tot na 2020.

Voor projecten op rijksniveau werkt het Ministerie van V&W samen met regionale overheden, het rijk is en blijft echter wel bevoegd gezag. Tijdens de planvorming zal tussen rijk en regio worden bepaald welk financieel - en marktarrangement het beste is toegesneden op het desbetreffende project. Voorbeelden kunnen zijn: een koppeling met gebiedsontwikkeling en innovatieve aanbesteding. Voor infrastructurele projecten op rijksniveau vervult V&W de aanbestedingsrol. Bij gebiedsontwikkelingsprojecten, waarvan rijksinfrastructuur een beperkt onderdeel uitmaakt, kan bijvoorbeeld de overall regie bij de decentrale overheden liggen en de rijksinfrastructuur als deelproject onder verantwoordelijkheid van V&W worden gerealiseerd, dan wel als onderdeel van het totaal op de markt gebracht. Enkele laatste uitgangspunten welke bij de uitvoer van het convenant in acht worden genomen:

- Financiële regie over het Regionaal Mobiliteitsfonds ligt bij de regio;
- Bij rijksinfrastructuur ligt beslissingsbevoegdheid bij V&W;
- Voor elk rijksinfrastructuurproject wordt naast de minister van V&W vanuit de regio een bestuurlijke trekker gekozen.

### Probleemstelling hoofdonderzoek

In het hiervoor beschrevene ligt de nadruk op een programmatische aanpak. Maar wat betekent deze programmatische aanpak voor het Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn? Werkt het in werkelijkheid zoals in het convenant wordt omschreven? In hoeverre is er in werkelijkheid sprake van een programma-aanpak? Wordt er wel samengewerkt? En wie zorgt er voor dat er samengewerkt wordt? Hoe worden integrale afwegingen gemaakt? Wat houdt dit integraal dan in? Wie bewaakt de kwaliteit van het programma? Waar liggen verantwoordelijkheden? Dit is een greep uit vragen waarop antwoorden niet in een kant-en-klaar pakket klaarliggen, maar waarvan beantwoording nuttig kan zijn om meer inzicht te krijgen in het programma RSP-ZZL. De genoemde vragen hangen allemaal samen met de doelen zoals

genoemd in het programma RSP-ZZL. In het hoofdonderzoek wordt gekeken naar de voortgang van deze doelen en de programmatische aanpak die eraan ten grondslag ligt.

## **Doelstelling hoofdonderzoek**

Het **doel** van het hoofdonderzoek is om inzicht te krijgen in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de doelen zoals gesteld in het programma en wat de meerwaarde is van de programmatische aanpak bij de realisatie van deze doelen. Er wordt getracht de gestelde doelen in het programma te vergelijken met managementstrategieën om aanbevelingen te kunnen doen aan de betrokken uitvoerenden. Gehoopt wordt met het hoofdonderzoek te kunnen laten zien, hoe er sprake is van een programmatische aanpak bij het RSP-ZZL en of dit een meerwaarde betreft. Tevens wordt met de uitkomsten geprobeerd aanbevelingen te kunnen doen aan betrokkenen voor innovatie in deze aanpak.

## **Vraagstelling hoofdonderzoek**

De **hoofdvraag** die met het hoofdonderzoek getracht wordt te beantwoorden is: In welke mate komen de gestelde doelen behorende bij de programmatische aanpak van het RSP-ZZL in werkelijkheid tot uiting en in welke mate draagt de programmatische aanpak bij aan de realisatie van deze doelen?

De hoofdvraag van het hoofdonderzoek wordt geprobeerd te beantwoorden door de gestelde doelen uit het programma apart te onderzoeken en hier een apart deelantwoord op te geven.

Zo worden er aparte deelonderzoeken gedaan. Verwacht wordt dat een algemene conclusie van toegevoegde waarde zou kunnen zijn, maar doordat de deelonderzoeken niet tegelijkertijd plaatsvinden, zal het zwaartepunt liggen bij de beantwoording van de deelvragen per deelonderzoek.

De deelvragen luiden:

- **Hoe wordt samenhang tussen maatregelen en projecten bevorderd?**

*Verschillende projecten welke al genoemd zijn in het convenant kunnen met elkaar vergeleken worden. Als er een samenhang tussen maatregelen en projecten bestaat moet dit op een bepaalde wijze naar voren komen bij deze projecten. Maar hoe gebeurt dit? Hoe zit dit eruit? Hoe wordt dit dan bevorderd? Zijn hier verbeteringen mogelijk?*

- **Hoe wordt een goede integrale afweging mogelijk gemaakt?**

*Integrale afweging betekent een goede samenwerking tussen de verschillende provincies. Beslissingen kunnen een doorwerking hebben tot over de provinciegrens, door na te gaan hoe projecten die binnen het programma van het RSP-ZZL zijn komen te vallen zou een integrale afweging naar voren moeten komen. Welke sturingsdilemma's is men tegen gekomen?*

- **Hoe wordt de flexibiliteit tussen programmalijnen en middelen gewaarborgd?**

*Hiertoe zullen de programmalijnen van het RSP-ZZL onder de loep genomen worden, als dit eenmaal helder is kan onderzocht worden hoe in de afgelopen tijd flexibel omgegaan is met de verdeling van middelen uit het Ruimtelijk Economisch Programma en het pakket Regionale Bereikbaarheid. Is er veel herverdeeld of heeft men vastgehouden aan de situatie bij het sluiten van het convenant?*

- **Hoe wordt de consistente lijn van het afgelopen programma Kompas voor het Noorden doorgetrokken?**

*Het RSP-ZZL kan in deze deelvraag naast het al lopende programma Kompas voor het Noorden worden gelegd en vervolgens kan onderzocht worden in hoeverre de doelstellingen van het Kompas terugkomen in het RSP-ZZL. Welke consistente lijn bedoelt men? Is men wel consistent geweest of is er een totaal nieuwe weg ingeslagen?*



# Bijlage 2 **Organisatiestructuur RSP-ZZL Drenthe**

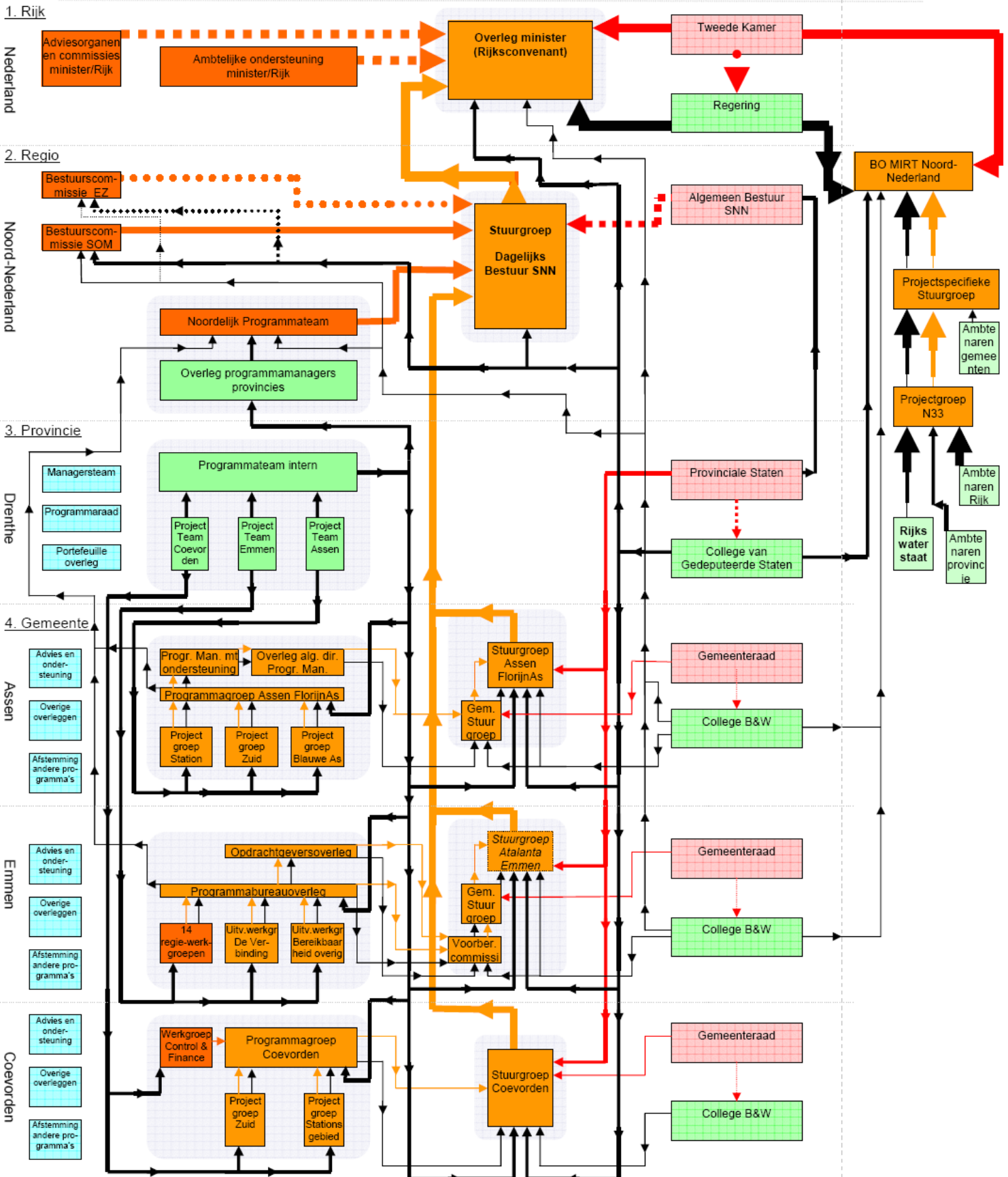
Advies

Ambtelijke Ondersteuning

Stuurgroepen

Politiek-bestuurlijk

MIRT



**Organen**

- Politiek-bestuurlijk controle-orgaan
- Overlegorgaan m.b.t. RSP-ZZL
- Orgaan dat bemensing levert
- Adviesorgaan m.b.t. RSP-ZZL

**Lijnen kleur**

- Politiek-bestuurlijke controlelijn
- Informatie en stukken
- Bemensinglijn
- Advieslijn

**Lijnen dikte**

- Gemeentelijk niveau
- Provinciaal niveau
- Regionaal niveau
- Nationaal niveau





