



Duurzaamheidsdoelstellingen in infrastructurele projecten.

Is programmamanagement de verbindende schakel?

Een onderzoek naar hoe programmanagement infrastructurele projecten kan helpen bij het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen.

Hester Verbeek

S3282260

Masterscriptie

Environmental and Infrastructure Planning

Maart 2018

Faculty of Spatial Sciences

University of Groningen

Begeleiders:

Jos Arts – Rijksuniversiteit Groningen

Ireen Röling – Rijkswaterstaat

Tim Busscher - Rijksuniversiteit Groningen

Samenvatting

De laatste jaren is duurzaamheid een belangrijke pijler geworden in infrastructurele projecten. Door een besluit van de Bestuursraad van het ministerie van Infrastructuur en Milieu in mei 2016 moeten alle nieuwe infrastructurele projecten duurzaamheidsambities meenemen in het project. Het omzetten van duurzaamheid in concrete acties blijkt de laatste decennia een lastig opgave, doordat het begrip vaak als vaag en abstract wordt beschouwd. Programmamanagement wordt in de literatuur beschreven als management benadering die een verbindende schakel kan zijn tussen enerzijds strategische doelstellingen en anderzijds de uitvoering in de praktijk. Echter, er is nog weinig bekend over hoe programmamanagement kan bijdragen aan het ondersteunen van projecten met duurzaamheidsdoelstellingen.

Daarom was het doel van dit onderzoek om inzicht te krijgen in hoe programmamanagement kan bijdragen aan het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen. Gebaseerd op een casestudie naar het Kaderrichtlijn Water Programma van Rijkswaterstaat zijn verschillende medewerkers geïnterviewd die betrokken zijn bij het programma. Op basis van een documentenanalyse, interviews en een focusgroep is data verzameld over de programmastructuur, de invulling van de duurzaamheidsdoelstellingen en de ervaren barrières bij de uitvoering hiervan.

Uit de resultaten is naar voren gekomen dat het Kaderrichtlijn Water programma de projectteams niet ondersteunt bij het oplossen van de barrières die ontstaan tijdens het uitvoeren van de duurzaamheidsdoelstellingen. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat de structuur van het Kaderrichtlijn Water-programma niet bijdraagt aan het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen bij infrastructurele projecten.

Omdat de structuur van programma's contextafhankelijk zijn is een aanbeveling voor mogelijk toekomstig onderzoek om meerdere programma's met een verschillende structuur te volgen bij het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen. Aan de hand hiervan kan er meer inzicht worden verkregen in gemeenschappelijke kenmerken die bijdragen aan het (succesvol) uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen.

Slutelwoorden: *Duurzaamheidsdoelstellingen, infrastructurele projecten, duurzaamheid, programmamanagement, projectmanagement, projectcomplexiteiten.*

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek waar ik een jaar lang met veel plezier (en soms ook met minder plezier) aan heb gewerkt. Dit afstudeeronderzoek vormt de afsluiting van de master Environmental Infrastructure and Planning aan de Rijksuniversiteit Groningen. Een afsluiting van anderhalf jaar studie waarin ik ontzettend veel heb mogen leren over de wonderlijke wereld van de ruimtelijke planning. En niet alleen heb ik veel theoretische kennis opgedaan, dankzij de IenM aantekening heb ik mogen ervaren hoe het werk in de praktijk er aan toe gaat.

In de weken voorafgaand aan mijn stage bij Rijkswaterstaat vroeg ik mijzelf steeds af weet ik eigenlijk genoeg om te kunnen werken in de praktijk. En op het moment dat het bij één van de eerste vergaderingen enkel gaat over het afvangen van slib, zeegras en kwelders, krijg je wel het gevoel dat je enige kennis mist. Doordat ik inhoudelijk niet kon meepraten ben ik er achter gekomen hoe verrijkend het stellen van vragen is. Antwoorden vertellen vaak meer dan enkel het antwoord op de vraag. Een voorbeeld dat dit illustreert is een gesprek met een medewerker waarin ik dacht een snelle oplossing te hebben gevonden.

➤ *Kunnen we Peter niet even bellen om te vragen wat hij er van vindt?*

Nee, we kunnen Peter niet zomaar bellen. En als we afspreken hoort Anna daar altijd bij te zijn.

➤ *Waarom?*

Zo gaat dat, we moeten ons wel aan de lijn houden.

Het is misschien wel de belangrijkste les die ik tijdens mijn stage heb geleerd: wees nieuwsgierig, stel een vraag maar vooral – luister naar het antwoord.

Voor mijn unieke ervaring bij Rijkswaterstaat wil ik graag alle medewerkers van de afdeling Ruimte Economie en MIRT bij WVL bedanken voor de leerzame tijd. Ik vond het bijzonder dat iedereen zo open was en altijd was bereid om te helpen. Het zorgde ervoor dat ik mij vanaf dag één thuis voelde. Verder wil ik graag het Landelijk Kaderrichtlijn Water Programmteam bedanken dat ik bij jullie mocht meelopen. En in het bijzonder Lies van Campen en Jasper Mekkes voor jullie begeleiding.

Ondanks dat het schrijven van een scriptie een taak is die je helemaal zelf moet doen, was het niet geworden wat het nu is dankzij de hulp en motivatie van mijn begeleiders Ireen Röling en Jos Arts. Ireen, bedankt voor het wegwijs maken binnen Rijkswaterstaat en voor het luisteren en helpen plaatsen van al mijn Rijkswaterstaat-ervaringen. En dan Jos, het bakken op de zesde verdieping van Westraven, bedankt voor de vele leerzame inzichten, jouw aanstekelijke energie en de vaderlijke adviezen!

Als laatste wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor alle support, motiverende woorden en aangeboden slaapplekken. En Jasmijn bedankt voor alle hulp en oneindige support!

Hester Verbeek

Maart 2018, Groningen

"If you always do what you always did, you always get what you always got"

A. Einstein

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Voorwoord	5
Figuren- en tabellenlijst	10
Lijst met afkortingen	11
Hoofdstuk 1	12
Inleiding	12
1.1 Inleiding	12
1.2 Probleemstelling	14
1.3 Vraagstelling	15
1.4 Methodologie	15
1.4.1 <i>Onderzoeksstrategie</i>	16
1.5 Leeswijzer	17
Hoofdstuk 2 Duurzaamheidsdoelstellingen en complexiteiten in infrastructurele planning.....	18
2.1 Nieuwe doelstelling voor infrastructurele projecten	18
2.2 Duurzaamheid of duurzame ontwikkeling	18
2.3 Vertaling naar de praktijk	19
2.4 Elementen van duurzaamheid	20
2.4.1 <i>Interactief proces</i>	22
2.4.2 <i>Holistisch perspectief</i>	22
2.4.3 <i>Proactief handelen</i>	23
2.5 Duurzaamheid in het planningsproces.....	23
2.6 Welke impact hebben duurzaamheidsdoelen in infrastructuurplanning op complexiteiten?.....	24
Hoofdstuk 3 Het managen van duurzaamheidsdoelstellingen	26
3.1 Het managen van complexiteiten	26
3.2 Managen van projecten.....	26
3.2.1 <i>Projectmanagement</i>	27
3.3 Programmamanagement in alle vormen en maten	28

3.3.1 Programmasturing bij RWS	30
3.3 Aangescherpt conceptueel model.....	31
Hoofdstuk 4 Methodologie	33
4.1 Casestudy.....	33
4.1.1 Caseselectie.....	34
4.2 Methoden voor dataverzameling en analyse	35
4.2.1 Literatuurstudie.....	35
4.2.2 Documentanalyse.....	35
4.2.3 Interviews	36
4.2.4 Focusgroep.....	38
Hoofdstuk 5 Duurzaamheidsdoelstellingen in het Kaderrichtlijn	
Waterprogramma.....	41
5.1.1. Het MIRT-proces van KRW.....	42
5.1.2. Organisatiestructuur KRW-Programma	42
5.1.3. Analyse programmastructuur en opdracht	46
5.2 Duurzaamheidsdoelstellingen	46
5.2.1 Duurzaamheid in opdrachtbrief.....	46
5.2.2 De duurzaamheid van het KRW-programma.....	48
5.2.3 Interactief proces	49
5.2.4 Analyse	50
5.4 Complexiteiten.....	51
5.4.1 Barrières in de praktijk	51
5.4.2 Analyse	53
5.5 Project en Programmamanagement binnen het KRW-programma	55
5.5.1 Taken landelijk programmateam.....	55
5.5.2 Rol programmateam bij dilemma's.....	56
5.5.3 Analyse	58
Hoofdstuk 6 Reflectie.....	61
6.1 Stelling één: Duurzaamheid als risico.....	61
6.2 Stelling twee: Projectmatige programma's	62
6.3 Stelling drie: Rol van de manager	63
6.4 Stelling vier: Duurzame toekomst.....	64
6.5 Samenvatting focusgroep.....	65
Hoofdstuk 7 Conclusies en discussie.....	66

7.1 Conclusie.....	66
7.2 Discussie resultaten.....	68
7.3 Reflectie onderzoek en aanbevelingen vervolgonderzoek.....	69
7.4 Aanbevelingen voor de praktijk	70
7.4.1 Gevoel van urgentie	70
7.4.2 Programma zonder middelen maar met duidelijke lijnen	70
7.4.3 Nieuwe rondes, nieuwe kansen.....	71
7.4.4 Uitdaging blijven zoeken!	71
7.4.5 Wat is er al?.....	71
Referenties	74
Bijlage 1 Interviewvragen	77
Bijlage 2 Overzicht geïnterviewden	79
Bijlage 3 Overzicht focusgroep	80

Figuren- en tabellenlijst

Figuren	Titel	Pagina
Figuur 1	<i>Conceptueel model onderzoek</i>	14
Figuur 2	<i>Duurzaamheidsdimensie</i>	21
Figuur 3	<i>Aangescherpt conceptueel model</i>	32
Figuur 4	<i>Interne opdrachten van DG RWS voor uitvoering KRW-maatregelenpakket</i>	43
Figuur 5	<i>Programmastructuur KRW-programma, intern RWS</i>	44
Figuur 6	<i>Sturingslijnen binnen KRW-programma</i>	60

Tabellen	Titel	Pagina
Tabel 1	<i>Proceselementen om duurzaamheid te kunnen meenemen in het planningsproces.</i>	21
Tabel 2	<i>Elementen voor duurzaam in het planproces.</i>	24
Tabel 3	<i>Complexiteit van de duurzaamheidselementen.</i>	25
Tabel 4	<i>Overzicht geïnterviewden</i>	36
Tabel 5	<i>Coderingsschema interviews</i>	38
Tabel 6	<i>Overzicht deskundigen focusgroep</i>	39

Lijst met afkortingen

BS	Bestuursstaf
cHID	Coördinerend Hoofd Ingenieur Directeur
DG	Directoraat-Generaal
DGRW	Directoraat-Generaal Ruimte en Water
DiM	Duurzaamheid in het MIRT
HID	Hoofd Ingenieur Directeur
HWBP	Hoogwaterbeschermingsprogramma
IenM	Infrastructuur en Milieu
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
IPM	Integraal Projectmanagement Model
KRW	Kaderrichtlijn Water
MIRT	Meerjarenprogramma voor Infrastructuur, Ruimte en Transport
MN	Midden Nederland (regionaal organisatieonderdeel RWS)
NN	Noord-Nederland (regionaal organisatieonderdeel RWS)
ON	Oost-Nederland (regionaal organisatieonderdeel RWS)
PPO	Programma's, Projecten en Onderhoud (landelijk organisatieonderdeel RWS)
PVP	Programmabureau Verkenning en Planuitwerking (landelijk organisatieonderdeel RWS)
ROO	Regionale organisatieonderdelen
RWS	Rijkswaterstaat
WNN	West Nederland Noord (regionaal organisatieonderdeel RWS)
WNZ	West Nederland Zuid (regionaal organisatieonderdeel RWS)
WVL	Water, Verkeer en Leefomgeving (landelijk organisatieonderdeel RWS)
Z&D	Zee & Delta (regionaal organisatieonderdeel RWS)
ZN	Zuid-Nederland (regionaal organisatieonderdeel RWS)

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Inleiding

De laatste jaren is duurzaamheid een steeds belangrijkere factor geworden voor infrastructurele projecten (Lenferink, 2013). Waar men eerst streefde naar efficiëntere en effectievere planningsprocessen is duurzaamheid het nieuwe doel (Lenferink, 2013). Het veranderende klimaat zorgt ervoor dat wij anders naar onze leefomgeving kijken. Niet alleen omdat we moeten inspelen op de gevolgen van klimaatverandering maar ook omdat deze verandering invloed heeft op de eisen die wij stellen aan onze leefomgeving. Het belang van duurzaamheid werd in mei 2016 benadrukt door de Bestuursraad van het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu¹. Zij besloten dat duurzaamheidsambities een vast onderdeel werden in alle nieuwe trajecten op het gebied van infrastructuur, transport en ruimte, de zogeheten MIRT-trajecten (Meerjarenprogramma voor Infrastructuur, Ruimte en Transport) (Handreiking MIRT, 2017). Dit betekent dat projecten en programma's op het gebied van infrastructuur, ruimte en transport naast de gebruikelijke doelstellingen, zoals het streven naar betere waterveiligheid of bereikbaarheid, ook ambities dienen te formuleren op het gebied van duurzaamheid. Als gevolg van dit besluit zijn er tegenwoordig een aantal projecten en programma's die naast de 'vertrouwde' doelstellingen ook een doelstelling hebben op het gebied van duurzaamheid. Er is echter nog weinig bekend over hoe je hier het beste mee kan omgaan. Het is een relatief nieuw terrein, waarbij de kennis nog volop ontwikkeld. Het besluit van de Bestuursraad zorgt daardoor voor een nieuwe uitdaging bij de opdrachtnemers (Rijkswaterstaat en Prorail) van infrastructurele projecten. Een uitdaging die gesterkt wordt door eigen ambities van Rijkswaterstaat en Prorail om te willen verduurzamen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). Daarbij is het voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), als opdrachtgever van infrastructurele projecten, ook nieuw. Zij zullen duurzaamheid moeten vastleggen in de opdrachten voor infrastructurele projecten. (Handreiking MIRT, 2017).

De vraag naar duurzaamheid in infrastructurele projecten fungeert in feite als een brug tussen ecologische, economische en sociaal-culturele waarden, waarbij de juiste afweging van belang is. Het overbruggen van deze verschillende belangen maakt dat het begrip duurzaamheid een verbindende kracht heeft (Healey, 2007; Jordan, 2008). Daarbij blijkt duurzaamheid een begrip te zijn dat iedereen intuïtief lijkt te begrijpen, aldus Gunder (2006). Tegelijkertijd blijkt het moeilijk om er concreet invulling aan te geven en het uit te voeren in de praktijk (Gunder, 2006; Jordan, 2008; De Roo & Porter, 2007; Tillema & Arts, 2011). Waar de abstractheid van het begrip duurzaamheid enerzijds mensen met elkaar verbindt, zorgt deze abstractheid ook voor onduidelijkheid. Er is geen overeenstemming over de te hanteren definitie en daarbij zijn de definities vooralsnog te vaag omschreven om deze te kunnen vertalen naar de praktijk (Lenferink, 2013). Dit kan leiden tot een kloof tussen de ambities en intenties op het gebied van duurzaamheid en de daadwerkelijke uitvoering hiervan.

Het vertalen van een plan naar de praktijk blijkt in de infrastructurele planning al een

¹ Sinds het aantreden van het kabinet Rutte III, oktober 2017, is het ministerie van Infrastructuur en Milieu overgegaan in het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

uitdaging op zich (Lenferink et al., 2011). Lenferink (2013) beschrijft dat er in de infrastructurele planning de meeste aandacht gaat naar het ontwikkelen van een plan. Er is daarentegen "*minder aandacht voor het vertalen van het plan in projecten en de daadwerkelijk uitvoering daarvan*" (vertaald uit Lenferink, 2013; p 3). Dit wordt mede veroorzaakt doordat in iedere fase andere mensen betrokken zijn en er een ander product moet worden opgeleverd (Lenferink et al., 2011). Wanneer de fasen niet goed op elkaar aansluiten is er sprake van een *implementation gap*. Met name in de overgang tussen de planvorming en de uitvoering is het *implementation gap* zichtbaar (Dunsire, 1978). Het toevoegen van duurzaamheidsdoelstellingen aan infrastructurele projecten kan dit probleem mogelijk versterken doordat het concreet maken van duurzaamheid een lastige opgave blijkt. De woorden van Banister (2002) onderstrepen dit: "*Good intentions never get really effectively implemented*" (uit Lenferink 2013, p.3).

Een ander aspect dat het omzetten van duurzaamheid naar de praktijk bemoeilijkt, is dat duurzaamheid niet 'an sich' geïmplementeerd kan worden. Het vraagt volgens de Roo en Porter (2007) juist om een bepaalde manier van kijken, een andere mind-set (Økland, 2015) en wellicht ook nieuwe planningsbenaderingen (Arts, 2007). Zo stelt Arts (2007) dat er verschillende condities nodig zijn om duurzaamheid mee te kunnen nemen in infrastructurele projecten. Dit betekent een verruiming van de drie dimensies, namelijk: tijd, ruimte en actoren (Arts, 2007).

Het gedwongen bewandelen van nieuwe wegen zorgt voor onzekerheid. Men weet niet precies 'wat' en 'hoe' het moet. Het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen kan hierdoor worden bestempeld als een *wicked problem*, doordat het probleem zich moeilijk laat definiëren, er geen heldere oplossing voorhanden is en de oplossing niet te categoriseren is in goed of fout (Rittel & Webber, 1973). Dit vraagt om een andere soort aanpak ten opzichte van een *tamed problem*, waarbij er sprake is van een duidelijke oorzaak en de oplossing voorhanden ligt (Rittel & Webber, 1973).

In de huidige infrastructurele planning is projectmanagement de gebruikelijke aanpak voor de implementatie van infrastructuurplannen (Van Buuren et al., 2010). De focus ligt bij deze aanpak op het uitvoeren van projecten binnen vooraf opgestelde kaders. Projecten bestaan uit activiteiten die leiden tot een vooraf vastgesteld eindproduct (Glasbergen & Driessen, 2005). Door dit vastgestelde eindproduct is het lastig voor een project om in te spelen op veranderingen en problemen (Busscher, 2014). De voorgestelde verruiming van actoren, ruimte en tijd dimensies, kunnen lastig zijn voor projecten omdat dit vraagt om een verbreding van de scope. De laatste jaren is er echter steeds meer aandacht voor programmamanagement. Programmamanagement wordt beschouwd als een overkoepelde laag boven de projecten die als belangrijke link kan fungeren tussen strategische plannen en de uitvoering in projecten (Busscher, 2014). Daarbij worden programma's als dynamisch beschouwd en staat het meer in verbinding met de omgeving dan projecten. Hierdoor wordt gesteld dat een programmatische benadering beter in staat is om om te gaan met onzekerheid (Busscher, 2014; Pellegrinelli, 2011). Een programma kan daarnaast als *firewall* optreden voor de onderliggende projecten, doordat het problemen wegneemt uit de projecten en op een hoger niveau oplost (Busscher, 2014). In dit opzicht kan programmamanagement mogelijk inspelen op onzekerheid die ontstaat door het toevoegen van duurzaamheidsdoelstellingen aan infrastructurele projecten. Tevens kan het als een belangrijke schakel fungeren in het vertalen van duurzaamheidsdoelstellingen op strategische niveau naar de

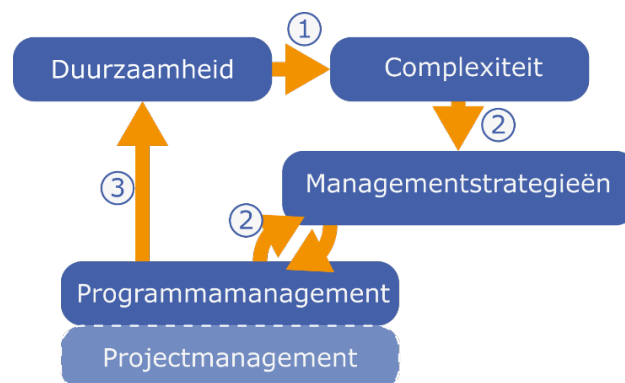
uitvoering in de projecten. Dit onderzoek focust zich op de manier waarop programmamanagement kan bijdragen aan het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen in infrastructurele projecten.

1.2 Probleemstelling

Het stellen en uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen vormt een nieuwe uitdaging in de planning van infrastructuur. Het vraagt om een aanpak die niet enkel gericht is op het vergroten van de efficiëntie en effectiviteit maar ook op het overbruggen van verschillende belangen (economisch, ecologisch en sociaal-cultureel). Het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen blijkt geen makkelijke opgave. Programma's worden zowel in de literatuur als in de praktijk beschouwd als een managementaanpak, die in staat is om te gaan met complexiteiten in de planning van infrastructuur. Een (management-)laag boven de projecten biedt de mogelijkheid tot een betere afstemming tussen de projecten en daarnaast voor het betrekken van stakeholders (Busscher, 2014). Echter is er nog weinig bekend over hoe om te gaan met duurzaamheidsdoelstellingen, welke managementstrategieën het best kunnen worden toegepast en welke rol programmamanagement kan spelen bij de implementatie van duurzaamheid via projecten. Gelet op de ontwikkelingen in het beleid van infrastructuur waarbij steeds explicieter naar duurzaamheid wordt gevraagd en de toename van het aantal programma's in infrastructurele planning is er behoefte om hier meer inzicht in te krijgen. Daarmee is het doel van dit onderzoek als volgt:

Het verkrijgen van meer inzicht in de wijze waarop programma's projecten kunnen ondersteunen bij het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen.

Dit onderzoek levert inzicht in welke elementen er nodig zijn om duurzaamheidsdoelstellingen om te kunnen zetten naar de praktijk en hoe programma's hier in de praktijk mee omgaan. De laatste jaren wordt er steeds meer onderzoek gedaan naar programma's in infrastructurele planning. Daarbij is onder andere gekeken naar hoe programma's projecten kunnen helpen bij het omgaan met complexiteiten (Busscher, 2014). Echter, dit onderzoek focust zich specifiek op hoe programma's kunnen bijdragen aan het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen, door te kijken naar hoe duurzaamheid een project complex maakt, welke managementstrategieën kunnen helpen om te gaan met deze complexiteiten en tot slot hoe programma's deze managementcondities invullen bij het verwezenlijken van duurzaamheidsdoelstelling in de praktijk. Het conceptueel model van dit onderzoek is weergegeven in onderstaand figuur (figuur 1).



Figuur 1: Conceptueel model: om te onderzoeken hoe programmamanagement kan bijdragen bij het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen. Bron: auteur (2017)

1.3 Vraagstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Hoe kan programmamanagement bijdragen aan het omgaan met complexiteiten veroorzaakt door het stellen duurzaamheidsdoelstellingen in infrastructurele projecten?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is deze opgedeeld in drie onderliggende deelvragen. Het eerste deel richt zich op het concept duurzaamheid in relatie tot de verschillende soorten complexiteiten waar infrastructurele projecten mee te maken hebben. Er is gekeken naar de aspecten van duurzaamheid die vertaald kunnen worden naar aspecten van het planningsproces. Vervolgens is in kaart gebracht hoe deze aspecten invloed hebben op de verschillende type complexiteiten. De deelvraag van het eerste deel luidt:

- 1. Welke proceselementen zijn van belang om om te gaan met duurzaamheidsdoelstellingen en welke impact hebben deze doelstellingen op de verschillende soorten complexiteiten in infrastructurele projecten?*

Het tweede deel focust zich op de vraag hoe vanuit een managementperspectief wordt omgegaan met de ervaren complexiteiten. Door voor de verschillende complexiteit-soorten managementcondities op te stellen is het mogelijk te kijken in hoeverre programmamanagement aansluit bij de condities die nodig zijn voor het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen. De deelvraag voor dit deel is:

- 2. Welke managementcondities zijn nodig om om te gaan met duurzaamheidsdoelstellingen in een project en in hoeverre sluit programmamanagement hierbij aan?*

Het laatste deel is gericht op hoe in de praktijk programma's omgaan met het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen. Binnen Rijkswaterstaat zijn er op dit moment enkele programma's waarbij expliciet duurzaamheidsdoelstellingen zijn geformuleerd, dan wel waar duurzaamheid genoemd wordt in de opdrachtbrief. In dit onderzoek wordt het Programma Kaderrichtlijn Water gevolgd om meer inzicht te krijgen in de toepassing in de praktijk. De deelvraag voor het laatste deel luidt:

- 3. Welke kansen en barrières worden in de praktijk door de projecten ervaren bij het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen?*

1.4 Methodologie

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de toepassing van programma's in infrastructurele projecten ten aanzien van het implementeren van duurzaamheid. De basis voor dit onderzoek is een literatuurstudie. Allereerst is het concept duurzaamheid beschreven in relatie tot de verschillende type complexiteiten die ervaren worden bij infrastructuurprojecten. Vervolgens is gekeken vanuit een managementperspectief hoe om te gaan met de verschillende type complexiteiten. Daarnaast is gekeken hoe project- en programmamanagement zich verhouden tot deze managementstrategieën die nodig zijn om duurzaamheidsdoelstellingen te verwezenlijken. Op basis van de literatuurstudie is het conceptueel model verder aangescherpt zodat het mogelijk wordt in de praktijk naar programma's te kijken die omgaan met duurzaamheidsdoelstellingen.

Gezien de aanleiding voor dit onderzoek, het besluit van de Bestuursraad van het ministerie van IenM, ligt de focus van dit onderzoek op infrastructurele programma's in Nederland. In overleg met mijn stage- en scriptiebegeleiders is gekozen voor het Kaderrichtlijn Water Programma bij Rijkswaterstaat. De reden hiervoor was dat dit programma een aanvullende opdracht heeft gekregen op het gebied van duurzaamheid en daardoor is bestempeld als MIRT-voorloperprogramma (Handreiking MIRT, 2017). Door het ministerie van IenM zijn verschillende projecten en programma's met duurzaamheidsdoelstellingen bestempeld als 'voorloper'. Deze projecten en programma's worden gevolgd met als doel om ervaringen uit te wisselen, om zo kennis op te halen en te delen. Daarnaast was het mogelijk dit programma van dichtbij te volgen (Handreiking MIRT, 2017).

Het Kaderrichtlijnwater Programma (KRW) is op een kwalitatieve wijze onderzocht, omdat dit de mogelijkheid geeft tot verdieping van een casus (Hennink et al., 2011). Er zijn tien interviews afgenomen met zowel medewerkers van het KRW-programmateam en de KRW-projecten als met de opdrachtgevers van het programma. De interviews die zijn afgenomen zijn semigestructureerd. Semigestructureerde interviews hebben als voordeel dat er tijdens interviews ruimte is voor eventuele interessante niet voorbereide onderwerpen (Busscher, 2014). Aansluitend op de interviews is een focusgroep georganiseerd, waarin de opgehaalde resultaten uit de interviews, documenten- en literatuurstudie werden bediscussieerd en getoetst. De groep is samengesteld uit managers uit andere programma's en projecten en met deskundigen op het gebied van duurzaamheid. Op deze wijze was het ook mogelijk te toetsen in hoeverre de resultaten overeenkomen met de ervaringen van managers in andere projecten en programma's van Rijkswaterstaat.

1.4.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek is gekozen om één casus in de diepte te onderzoeken op kwalitatieve wijze. Om deze empirische data te kunnen verzamelen en analyseren, moeten een aantal stappen worden genomen. De eerste stap bestaat uit het selecteren van een geschikte casus. De daarop volgende stappen zijn gericht op het analyseren van de casus.

Stap 1 Analyse theoretisch concepten

Om de casus te kunnen analyseren is het van belang om allereerst de theoretische concepten uiteen te zetten. De aspecten van duurzaamheid worden gelinkt aan de verschillende soorten complexiteit. Vervolgens worden de managementcondities uiteengezet en verbonden aan de verschillende type complexiteiten. Tot slot worden de karakteristieken van programmanagement gelinkt aan de verschillende managementstrategieën.

Stap 2 Analyse programmastructuur

Om de resultaten uit de interviews te kunnen duiden is het belangrijk om meer inzicht te krijgen in de structuur en inrichting van het KRW-programma. Dit is gedaan aan de hand van een documentenanalyse en is later getoetst aan de hand van interviews.

Stap 3 Analyse uitvoering duurzaamheidsdoelstelling door het KRW-programma

Om te kunnen analyseren hoe het KRW-programma in de praktijk omgaat met duurzaamheidsdoelstellingen, zijn er tien uitgebreide interviews afgenomen met de betrokkenen in en rond het KRW-programma. Daarnaast zijn ook beleidsdocumenten geanalyseerd.

Stap 4 Interpretatie data

De laatste stap bestaat uit het analyseren en interpreteren van de verzamelde data. Het structureren van de data gebeurt met behulp van het conceptueel model. De resultaten uit de focusgroep zijn gebruikt om de analyse verder aan te scherpen.

1.5 Leeswijzer

Aan de hand van een conceptueel kader wordt in dit onderzoek gekeken naar hoe programmamanagement kan bijdragen aan het implementeren van duurzaamheidsdoelstellingen. Dit kwalitatief onderzoek naar het Kaderrichtlijn Programma geeft vervolgens inzicht in hoe dit in de praktijk gebeurt. De onderzoekstrategie dient als leidraad om programmamanagement en duurzaamheid in de praktijk te kunnen onderzoeken. De structuur van dit onderzoek is in lijn met de stappen die beschreven staan in de onderzoeksstrategie.

In hoofdstuk twee wordt de eerste deelvraag beantwoord. Hierbij wordt gekeken naar wat de doorwerking van duurzaamheidsdoelstellingen in infrastructurele projecten is op de complexiteiten die ervaren kunnen worden op projectniveau. De focus ligt op het in kaart brengen van de elementen van duurzaamheid die van invloed kunnen zijn op het planningsproces. Vervolgens zijn de elementen aan de verschillende soorten projectcomplexiteiten gekoppeld zoals staat beschreven in de literatuur.

Het derde hoofdstuk vestigt zich op de tweede deelvraag waarbij gekeken wordt welke soorten managementcondities nodig zijn om om te gaan met de verschillende soorten complexiteiten. Deze condities zijn vervolgens vergeleken met de karakteristieken van zowel project- als programmamanagement.

In hoofdstuk vier wordt de methodologie van dit onderzoek behandeld waarbij een verdere uitwerking is gegeven van de onderzoeksstrategie. Daarnaast is beschreven hoe aan de hand van het aangescherpte conceptueel model (dat volgt uit de hoofdstukken twee en drie) de verzamelde data geanalyseerd wordt.

Hoofdstuk vijf presenteert de resultaten over hoe het KRW-programma is omgegaan met de gestelde duurzaamheidsdoelstellingen. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de programmastructuur van het KRW-programma. Daarnaast wordt er antwoord gegeven op de derde deelvraag over welke barrières en kansen in de praktijk worden ervaren door de projecten bij het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen.

In hoofdstuk zes worden de resultaten uit de focusgroep besproken en afgezet tegen de uitkomsten uit de interviews. In het laatste hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoord en staat tevens de conclusie. Daarnaast worden de resultaten van dit onderzoek bediscussieerd en worden aanbevelingen gedaan voor toekomstig onderzoek.

Hoofdstuk 2 Duurzaamheidsdoelstellingen en complexiteiten in infrastructurele planning

In dit hoofdstuk wordt het eerste deel van het theoretische kader uiteengezet. Allereerst worden de begrippen duurzaamheid en duurzame ontwikkeling geduid aan de hand van beschrijvingen uit de literatuur, om hier vervolgens elementen af te leiden die van belang zijn voor infrastructurele projecten. In de laatste paragraaf worden de elementen gelinkt aan de verschillende soorten complexiteiten die worden ervaren bij infrastructurele projecten. In de literatuur worden verschillende typologieën gebruikt om de verschillende soorten complexiteiten te ordenen. Dit onderzoek hanteert de onderverdeling die Hertogh en Westerveld (2010) gebruiken in hun proefschrift. De focus ligt op wat de impact is van duurzaamheidsdoelstellingen op detail complexiteit en dynamische complexiteit. Deze begrippen zullen in dit hoofdstuk worden beschreven.

2.1 Nieuwe doelstelling voor infrastructurele projecten

Het begrip duurzaamheid duikt tegenwoordig steeds vaker op in de opdrachtbrieven voor infrastructurele projecten (Handreiking verduurzaming MIRT, 2017). Gelet op de toenemende zorgen om het milieu en de internationale en nationale doelstellingen op dit onderwerp is het niet meer dan een logische stap dat ook in infrastructurele projecten hier aandacht voor is (Lenferink, 2013). Het begrip duurzaamheid kan beschouwd worden als waarborg waarin de verschillende belangen worden verenigd. Echter, tot op heden wordt duurzaamheid beschouwd als een onwerkbaar begrip, waarbij men nog altijd zoekende is naar een manier om dit om te zetten naar de praktijk (De Roo & Porter, 2007; Jordan, 2008).

2.2 Duurzaamheid of duurzame ontwikkeling

De begrippen duurzaamheid en een duurzame ontwikkeling worden vaak door elkaar heen gebruikt (Ihlen & Roper, 2014). Toch hebben beide begrippen een andere achtergrond. Volgens Ihlen en Roper (2014) is het begrip duurzaamheid afkomstig uit de ecologie. Het begrip wordt gebruikt om het vermogen van een systeem te beschrijven dat zichzelf in stand kan houden (Ihlen & Roper, 2014). Om dit te bewerkstelligen dient er een balans te worden gevonden tussen drie factoren: sociaal, economie en milieu (Ihlen & Roper, 2014). Sociale duurzaamheid kan beschreven worden als een maatschappij of een sociaal systeem dat zichzelf in stand kan houden voor de langere termijn. Economische duurzaamheid gaat over het efficiënt en verantwoordelijk gebruiken van hulpbronnen om een bedrijf draaiende te houden. En tot slot, duurzaamheid op het gebied van milieu betekent het zorgvuldig omgaan met natuurlijke hulpbronnen en het niet toebrengen van schade aan het milieu (Ihlen & Roper, 2014). Pas wanneer op alle drie de vlakken sprake is van een duurzame invulling, kan men spreken van duurzaamheid. In deze opvatting kan duurzaamheid beschouwd worden als een soort eindstaat, een ideaalbeeld van hoe de wereld zou moeten functioneren om zichzelf in stand te houden.

De meest gebruikte definitie voor duurzame ontwikkeling komt van de Commissie Bruntland en luidt: "development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (WCED, 1987, p. 43). Het uitgangspunt van

deze definitie is dat de huidige manier van leven geen beperkingen mag veroorzaken voor toekomstige generaties. Het begrip duurzame ontwikkeling werd als brug beschouwd tussen twee werelden waarvan tot die tijd werd gedacht dat deze onverenigbaar zouden zijn. Namelijk die van economische groei en het beschermen van het milieu (Zuidema, 2011). De veronderstelling dat beide werelden tegelijk mogelijk zijn, verklaart ook de populariteit van het begrip onder politici (Ihlen & Roper, 2014). Door deze inzichten heeft het Brundtland rapport een belangrijke stempel gedrukt op de wereldwijde politiek (Ihlen & Roper, 2014). Duurzame ontwikkeling stond vanaf dat moment op de agenda's van vele overheden (Økland, 2015). De keuzes die politici en beleidsmakers maken, zouden niet langer enkel op economische argumenten moeten rusten maar zouden ook het milieu en sociale aspecten in ogenschouw moeten nemen (De Roo & Porter, 2007).

Op basis van deze beschrijvingen zijn er duidelijke overeenkomsten tussen de begrippen duurzaamheid en duurzame ontwikkeling. Beide begrippen omvatten het maken van een zorgvuldige afweging tussen het milieu, de economie en sociale aspecten. Daarbij is het gericht op de langere termijn doordat het dezelfde kansen wil bieden voor toekomstige generaties dan wel gericht op het in standhouden van een bepaald systeem. De volgende quote geeft weer hoe de begrippen zich tot elkaar kunnen verhouden: "Sustainable development is the pathway to sustainability" (Circular Ecology, 2017). Duurzame ontwikkeling kan worden beschouwd als een proces met duurzaamheid als horizon. Voor dit onderzoek ligt het voor de hand om te kiezen voor het begrip duurzame ontwikkeling, omdat duurzaamheid nog maar sinds kort een onderwerp is bij infrastructurele projecten. Echter, in de praktijk wordt de term duurzaamheid het meest gebruikt, daarom is gekozen om de term duurzaamheid te hanteren in de interviews en in de rest van dit rapport.

2.3 Vertaling naar de praktijk

Duurzaamheid werd na de lancering van het Brundtland rapport vooral beschouwd als een lange termijn doel waar de juiste balans moest worden gevonden tussen de economische, sociale en milieu ambities (Pupphachai en Zuidema, 2017, p784). Ondanks dat het begrip politiek breed gedragen werd, bleek de omzetting naar de praktijk moeilijker dan gedacht. De Roo en Porter (2007) beschouwen duurzaamheid als een 'fuzzy' concept. 'Fuzzy' omdat er geen overeenstemming is over de precieze betekenis, maar het begrip juist op veel verschillende manieren te interpreteren is (De Roo & Porter, 2007; Gunder, 2006). Anderen omschrijven duurzaamheid als een containerbegrip omdat het vaag, abstract en dubbelzinnig is (Ihlen & Roper 2014; Jordan 2008; Lenferink 2013; Økland 2015). Dit heeft als gevolg dat het begrip niet operationeel is te maken. Voordeel van het uitblijven van een gedeelde definitie is dat het begrip nu wereldwijd wordt omarmd (Zuidema, 2011). De Roo en Porter (2007) dragen daarbij nog een andere reden aan waarom het begrip moeilijk te operationaliseren is. Zij stellen dat duurzame ontwikkeling niet 'an sich' kan worden geïmplementeerd. Het vraagt juist om een andere manier van kijken naar besluitvormingsprocessen. De Roo en Porter wijzen erop dat in het huidige perspectief duurzaamheid nog vaak geformuleerd wordt als secundaire doelstelling naast de primaire doelstelling van een project (2007, p.8). Hierdoor ontstaat er een onderscheid in prioriteit tussen de doelstellingen. Arts (2007) pleit voor nieuwe planningsbenaderingen die beter om kunnen gaan met het invulling geven aan het begrip duurzaamheid dan de traditionele planningsbenaderingen.

Het vraagt, zo beschrijft Jordan (2008), om andere sturingsvormen (governance) die dynamischer van aard zijn.

Het begrip duurzaamheid beperkt zich niet alleen tot de agenda's van overheden. Ook in het bedrijfsleven speelt duurzaamheid een steeds grotere rol. Vaak wordt hier invulling aangegeven door een balans te vinden tussen de 3 P's (*people, planet & profit*), bedacht door John Elkington (1998). *People* staat voor sociale gelijkheid, *planet* voor milieubescherming en *profit* voor economische groei of welvaart (Elkington, 1998). De eerste twee dimensies zijn vaak ondervertegenwoordigd in de bedrijfsvoering. Om niet enkel de focus te hebben op de inkomsten en de winst, ontwikkelde John Elkington (1998) de *triple bottom line*. Bedrijven zouden niet alleen op het financiële vlak moeten rapporteren maar ook inzage moeten geven in de bijdragen die zij leveren op het sociale en milieu vlak. Echter, hier loopt men tegen een barrière aan. Want hoe meet je de voortgang van duurzaamheid en kan dit wel gemeten worden? Bell en Morse (1999) beschrijven dit als een poging het onmeetbare proberen meetbaar te maken. Zij pleiten daarentegen niet voor een kwantitatieve benadering maar voor een kwalitatieve benadering om voortgang op dit vlak te kunnen beschrijven (Bell & Morse, 1999).

2.4 Elementen van duurzaamheid

Het vertalen van duurzaamheid naar de praktijk is dus een lastige opgave: er bestaat geen eenduidige definitie, het vraagt om (nieuwe) dynamischere sturingsvormen en er is geen blauwdruk voor de implementatie (Jordan, 2008). Ook vraagt onderzoek doen naar duurzaamheid en de implementatie hiervan om een andere aanpak. Het beginnen met het definiëren van het begrip heeft een beperkende werking omdat alternatieve definities niet in beschouwing worden genomen (De Roo & Porter, 2007). Dit onderzoek is daarom ook niet gericht op het vinden van een 'ultieme' definitie of op het formuleren van een stappenplan, maar op het verkrijgen van inzicht in de elementen die kunnen helpen bij het omgaan met en de uitvoering van duurzaamheidsdoelstellingen in het planningsproces.

In de literatuur worden verschillende aspecten beschreven die nodig zijn voor duurzame infrastructuur. Arts (2007) stelt dat de planning voor duurzame infrastructuur vraagt om een ander planningsproces. De huidige insteek biedt te weinig ruimte om duurzaamheid mee te nemen in het planproces. Volgens Arts (2007) is een brede scope noodzakelijk in de planning van duurzame infrastructuur. De term scope wordt gebruikt om de afbakening van een project aan te geven. In de huidige planning is deze scope te smal om duurzaamheid mee te nemen. Dit komt doordat de dimensies tijd, ruimte en actoren te eenzijdig worden ingevuld. Een verbreding van deze dimensies is dan ook waar Arts (2007) voor pleit. Met het verbreden van deze dimensies ontstaat er ruimte om een afweging te maken tussen ecologische, economische en sociale waarden. De verschuiving van de dimensies wordt als volgt door Arts weergegeven (2007; figuur 2).



Figuur 2: Verbreding duurzaamheidsdimensie. Bron: Arts (2007, p.25)

Andere auteurs onderschrijven vergelijkbare criteria die nodig zijn om duurzaamheid te kunnen waarborgen in het planproces. Zo beschrijft Zuidema (2010) dat duurzaamheid vraagt om een proactieve en holistische houding. Het hebben van een proactieve houding toont gelijkenissen met de tijd-dimensie van Arts, waarbij de nadruk ligt op de toekomst en het creëren van waarde (Zuidema, 2011). Daarnaast refereert de tijd dimensie ook naar beter afstemmen van de fasen in het planproces, dat mogelijkheden biedt om van eerdere fasen en ervaringen te leren (Lenferink, 2011). Het kunnen leren wordt door Lenferink (2011) beschouwd als essentiële voorwaarde voor duurzaamheid. Ook de actoren-dimensie vertoont gelijkenissen met de voorwaarde van de Roo en Porter (2007). Zij stellen dat, net als Jordan (2008), een interactief proces cruciaal is om invulling te geven aan duurzaamheid. Duurzaamheid krijgt pas betekenis in gesprekken met elkaar en kan dus niet door één partij worden besloten (Healey, 2007; Jordan, 2008). Tot slot pleit Arts (2007) voor het verbreden van de ruimtelijke dimensie, waarbij een infrastructureel project niet als een lijnopgave wordt beschouwd maar als een gebiedsopgave. Dit heeft als gevolg dat sociale en ecologische gevolgen worden meegenomen in de ontwikkeling van projecten. Wat overeen komt met het holistisch perspectief van Zuidema (2011), waarin de economische waarden niet langer het besluitvormingsproces domineren.

Op basis van de literatuur over welke elementen van belang zijn voor duurzame infrastructuur is voor dit onderzoek gekozen voor de volgende drie elementen:

Elementen duurzaamheid	Dimensies Arts (2007)	Referenties
▪ Het voeren van een interactief proces;	Actoren dimensie	(De Roo & Porter, 2007; Healey, 2007; Jordan, 2008)
▪ Het hebben van een holistisch perspectief;	Ruimte dimensie	(De Roo & Porter, 2007; Zuidema, 2011)
▪ Proactief handelen	Tijd dimensie	(Lenferink, 2013; Zuidema, 2010)

Tabel 1: Proceselementen om duurzaamheid te kunnen meenemen in het planningsproces.

2.4.1 Interactief proces

Het eerste element is het voeren van een interactief proces. Z'n proces maakt het mogelijk om samen met betrokkenen rond een project betekenis te geven aan het begrip duurzaamheid. De dertig jaar die inmiddels verstreken zijn na de lancering van het Brundtland rapport laten zien dat het invulling geven aan en het in de praktijk brengen van duurzaamheid niet vanzelf gaat (Jordan, 2008). Het ontbreken van een blauwdruk en een praktische definitie worden vaak als oorzaak aangehaald voor het niet kunnen vertalen van duurzaamheid naar de praktijk. Echter, zo stelt Jordan (2008), ontstaat deze praktische invulling door interactie met belanghebbenden. Door het uitspreken van verwachtingen, motieven en waarden krijgt het begrip duurzaamheid volgens de Roo en Porter (2007) betekenis. Het voeren van een dialoog over de betekenis van duurzaamheid wordt als een dynamisch en interactief proces beschouwd, dat niet is gericht op het verkrijgen van eenduidig statische invulling (De Roo & Porter, 2007). Doordat de betekenis afhankelijk is van de invullingen die mensen eraan geven kan het over de tijd heen ook veranderen. Voor infrastructurele projecten betekent dit dat voor ieder project er op een andere wijze invulling aan kan worden gegeven, doordat het afhankelijk is van de waarden en motieven van de betrokkenen (De Roo & Porter, 2007). Daarbij wordt de invulling van duurzaamheidsdoelstellingen mede bepaald door het gebied waar het van toepassing op is. Het is noodzakelijk dat dit in een open dialoog gebeurt dat niet wordt gedomineerd door één partij (Zuidema, 2011).

In de infrastructurele planning in Nederland speelt het rijk een dominante rol (Arts, 2007; Glasbergen & Driessen, 2005). Voor het overgrote deel "*bedenkt, ontwerpt, bepaalt, financiert en beheert het rijk*" (Arts, 2007, p.28). Vervolgens wordt de omgeving (de overige stakeholders) geïnformeerd over en overtuigd van het goede van de plannen. Kortom, het is een eenzijdig proces (Glasbergen & Driessen, 2005). Arts (2007) stelt dat het nodig is meerdere partijen in het proces te betrekken, waarbij de focus wordt verlegd van 'ik' naar 'wij'. Op deze wijze is het mogelijk een praktische en gezamenlijke invulling te geven aan duurzaamheid. Een voorbeeld dat illustreert dat er op verschillende wijzen invulling aan duurzaamheid wordt gegeven komt uit Rotterdam. Het begrip duurzaamheid wekte daar bij verschillende partijen een negatief gevoel op doordat het begrip werd beschouwd als iets dat thuishoorde bij de linkse politiek. Door het vervangen van het begrip duurzaamheid voor het begrip *leefbaarheid* kon hetzelfde gesprek worden gevoerd. Dit laat zien dat persoonlijke waarden invloed hebben op het interpreteren van het begrip duurzaamheid. Door met elkaar in gesprek te gaan, kon er vanuit een gezamenlijke basis verder worden gewerkt.

2.4.2 Holistisch perspectief

Het tweede element van duurzaamheid is het integrale karakter waarbij er wordt gezocht naar een balans tussen de drie P's: *people, planet* en *profit*. Volgens Zuidema (2011) vraagt duurzaamheid om het samen afwegen van de prioriteiten en ambities op het sociale, milieu en economische vlak. Door in de afweging alle drie de P's mee te nemen, wordt de verwevenheid tussen problemen zichtbaarder en ook de oorzaken en gevolgen hiervan (Zuidema, 2011). Een sectorale benadering is dan ook onhoudbaar op het moment dat er een afweging moet worden gemaakt tussen de drie dimensies (De Roo & Porter, 2007). Dit sluit aan op datgene wat Arts (2007) stelt dat het verbreden van de 'ruimtelijk dimensie' van belang is voor duurzame ontwikkeling in de ruimtelijke planning. Als voorbeeld wordt de lineaire aanpak bij de planning van wegen aangehaald, waarbij de focus enkel op de weg (de lijn) is gericht die door het landschap snijdt. De invloed op de omgeving

en de ruimtelijke kwaliteit van het gebied werd destijds nauwelijks in ogenschouw genomen (Arts, 2007). Volgens Arts (2007) moet er minder in een lijnopgave worden gedacht en meer vanuit het gebied. In andere woorden, de sociale- en milieuoverwegingen moeten ook worden meegenomen in het ontwerp en de besluitvorming.

Een holistische benadering bij infrastructurele projecten heeft gevolgen voor het aantal partijen dat hierbij betrokken is. Daarnaast vraagt het vinden van een balans tussen de drie P's (*people*, *planet* en *profit*) om meer kennis. Niet alleen de economische consequenties moeten worden doorgerekend maar ook de impact op het milieu en het sociale vlak moet worden nagegaan. In de praktijk blijkt het echter lastig doordat deze twee P's (*people* en *planet*) zich niet makkelijk in geld laten uitdrukken. Daarnaast kunnen er conflicten ontstaan doordat betrokkenen verschillende waarde toekennen aan de drie P's.

2.4.3 Proactief handelen

Het laatste element is proactief handelen. Zoals in het Brundtland (1987) rapport beschreven staat, mag het handelen van nu niet ten koste gaan van de mogelijkheden voor toekomstige generaties. Dit vraagt om een toekomstgerichte en proactieve aanpak waarbij niet alleen geanticipeerd wordt op toekomstige problemen maar ook preventief wordt opgetreden (Zuidema, 2011). Een houding die gericht is op 'minder slecht doen' is dus niet genoeg. Een proactieve houding veronderstelt het daadwerkelijke creëren van waarde en iets te willen bijdragen. Duurzaamheid wordt zo niet langer als een bedreiging gezien dat enkel geld kost maar juist als een kans (Zuidema, 2011).

Een aanpak gericht op de toekomst neemt ook de consequenties van beslissingen op de lange termijn in ogenschouw en kijkt niet enkel naar de effecten op de korte termijn (Silvius et al., 2012). Om verder vooruit te kunnen kijken is er ook kennis nodig over wat de consequenties dan op lange termijn zijn. Dit brengt onzekerheid met zich mee doordat niet alles van tevoren bekend is en onderzocht kan worden. Het vraagt om een flexibel en adaptief besluitvormingsproces waarin ruimte is voor het doen van aanpassingen en bijsturing wanneer nieuwe informatie beschikbaar is.

Lenferink (2009) stelt dat het faciliteren van leren een voorwaarde is van duurzaamheid. Hij benadrukt dat het planproces cyclisch en inclusief van aard moet zijn, waarin alle planfasen met elkaar verbonden zijn zodat er ook weer teruggeschakeld kan worden (Lenferink, 2009). Door de besluitvorming niet als een lineair proces te beschouwen maar als een cyclisch proces ontstaat er automatisch meer afstemming tussen de verschillende fasen (ontwerp, aanleg, beheer en onderhoud). Door deze terugkoppeling is het mogelijk om te leren van eerdere fasen.

2.5 Duurzaamheid in het planningsproces

Het meenemen van duurzaamheidsdoelstellingen in infrastructurele projecten vraagt om 1) een interactief proces met betrokken actoren, 2) een holistische benadering waarbij alle dimensies in de besluitvorming worden meegenomen (*people*, *planet* en *profit*) en 3) een proactieve houding richting de toekomst, waarbij leren centraal staat zodat men makkelijk kan bijsturen. Al deze elementen zijn van invloed op de manier hoe je sturing geeft aan een project. In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe deze elementen van invloed zijn op het project om vervolgens in het volgende hoofdstuk te kijken welke managementstrategieën hierbij aansluiten. Zoals Arts (2007) beschrijft vraagt duurzame ontwikkeling om de verbreding van de dimensies tijd, ruimte en actoren (zie tabel 2).

Elementen voor duurzaam in het planproces			Verschuiving dimensies		
Actoren	-	Interactief proces	Ik	→	Wij
Ruimte	-	Holistische benadering	Hier	→	Daar
Tijd	-	Proactieve houding	Nu	→	Later

Tabel 2: Elementen voor duurzaam in het planproces. Gebaseerd op Arts (2007).

2.6 Welke impact hebben duurzaamheidsdoelen in infrastructuurplanning op complexiteiten?

Het vergroten van het aantal actoren, het willen verenigen van meerdere belangen en het in acht nemen van de gevolgen op de lange termijn, maakt het managen van een project een stuk ingewikkelder. Hertogh en Westerveld (2010) maken in hun proefschrift onderscheid tussen twee soorten complexiteiten, namelijk *detail complexiteit* en *dynamische complexiteit*. *Detail complexiteit* refereert aan een systeem dat gecompliceerd is doordat het bestaat uit veel verschillende delen die onderling sterk met elkaar verbonden zijn. *Dynamische complexiteit* daarentegen is een systeem dat kan veranderen door de tijd en daarmee onvoorspelbaar wordt (Hertogh & Westerveld, 2010). Vertaald naar een project ontstaat *detail complexiteit* doordat aspecten binnen de projectscope sterk met elkaar verweven zijn. Dit maakt het gecompliceerd. De complexiteit neemt toe op het moment dat de onderlinge samenhang sterker wordt, denk hierbij aan een samenhang tussen technische en financiële componenten die in de projectscope worden vastgelegd (Lenferink, 2013). *Detail complexiteit* ontstaat dus door factoren binnen de grenzen van een project, dynamische complexiteit daarentegen wordt veroorzaakt door externe factoren buiten een project. Ontwikkelingen die zich buiten een project afspelen en daarmee ook buiten de controle liggen van de projectmanager kunnen een project op allerlei wijzen beïnvloeden. Zo kunnen betrokken partijen waarmee wordt samengewerkt van opvatting veranderen, of er bestaat onduidelijkheid over de effecten op de langere termijn (Hertogh & Westerveld, 2010). In de onderstaande tabel (tabel 3) staat een overzicht van de duurzaamheidselementen en de mogelijke gevolgen die kunnen ontstaan. Het toevoegen van de duurzaamheidsdoelstellingen aan een project vraagt, zoals eerder beschreven in dit hoofdstuk, om een andere benadering met een bredere scope (Arts, 2007). Drie voorgedragen elementen die van belang zijn om invulling te kunnen geven aan duurzaamheid kunnen van invloed zijn op een project. Deze gevolgen zijn verdeeld over de twee verschillende soorten complexiteit.

	Detail complexiteit	Dynamische complexiteit
Interactief proces	<ul style="list-style-type: none"> • Meerdere betrokken actoren • Meerdere relaties en netwerken te onderhouden 	<ul style="list-style-type: none"> • Veranderende motieven en opvattingen • Ambigüiteit - verschillende perspectieven
Holistische houding	<ul style="list-style-type: none"> • Uitrekenen financiële waarde ecologische en sociale waarde ingewikkeld 	<ul style="list-style-type: none"> • Verschil in toekennen waarde aan dimensies (<i>people, planet, profit</i>)
Proactieve houding	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het inpassen van geleerde lessen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Onduidelijkheid effecten op lange termijn • Onzekerheid over toekomstige technologie/oplossingen

Tabel 3: Complexiteit van de duurzaamheidselementen. Samengesteld door de auteur op basis van Hertogh en Westerveld (2010), Arts (2007) en Busscher (2014).

Om invulling te geven aan duurzaamheid is het voeren van een interactief proces belangrijk. Dit kan niet bepaald worden door één partij, het is dus van belang dat andere actoren betrokken worden bij dit proces. Dat er meerdere actoren betrokken zijn zorgt ervoor dat een projectmanager met meerdere actoren moet omgaan wat een project gecompliceerder kan maken. Een aspect waar een projectmanager geen invloed op kan uitvoeren, zijn mogelijke veranderende opvattingen van betrokken actoren (Hertogh & Westerveld, 2010). Dit kan ervoor zorgen dat een project complex wordt.

Het tweede element is het hebben van een holistisch perspectief. Dit betekent dat naast de economische belangen ook ecologische en sociale waarden worden meegewogen. Echter is het niet eenvoudig om ecologische en sociale waarde uit te drukken in geld (De Roo & Porter, 2007), dit kan een project mogelijk gecompliceerd maken. Een ander mogelijk gevolg van het maken van een holistische afweging is dat actoren op verschillende wijzen waarde kunnen toekennen aan de drie P's.

Het derde element (het hebben van een proactieve houding) kan op verschillende manieren van invloed zijn op een project. Het inpassen van het geleerde lessen kan projectcomponenten (budget, tijdsplanning en scope) onder druk zetten, doordat deze voorafgaand al worden vastgesteld. Door niet alleen de focus te leggen op het 'nu' maar ook op later, zorgt een proactieve houding ook voor onzekerheid. Er is nog niet veel bekend over hoe je moet omgaan met duurzaamheidsdoelstellingen. Deze onduidelijkheid kan een project complex maken.

In het volgende hoofdstuk wordt beschreven welke managementcondities aansluiten bij het sturing geven aan detail complexiteit en dynamische complexiteit.

Hoofdstuk 3

Het managen van duurzaamheidsdoelstellingen

3.1 Het managen van complexiteiten

Infrastructuurprojecten ervaren verschillende soorten complexiteiten (detail en dynamische) zoals is beschreven in het vorige hoofdstuk. Beide typen complexiteiten vragen om verschillende vormen van management. Dit komt doordat de oorzaak van detail complexiteit binnen de projectgrenzen ligt en de oorzaak voor dynamische complexiteit buiten het project en daarmee ook buiten het beïnvloedingsbereik van de projectmanager. Hertogh en Westerveld (2010) stellen in hun proefschrift dat wanneer binnen een project compliceerde relaties ontstaan tussen de projectcomponenten (scope, budget en planning) er behoefte is aan een gestructureerde aanpak. Daarom worden op reductionistische wijze taken en activiteiten opgesplitst tot behapbare en overzichtelijke brokken. Op deze manier kan er gedurende het project grip worden gehouden op de uitvoering ervan. Het managen van detail complexiteit vraagt, zo beschrijven Hertogh en Westerveld, om "*a need of control*" (2010, p.225).

In tegenstelling tot detail complexiteit ligt bij dynamische complexiteit de controle over externe ontwikkelingen buiten het bereik van de projectmanager. Terwijl ontwikkelingen van buitenaf wel van invloed kunnen zijn op de voortgang van het project. Een project kan dus niet los worden beschouwd van de context waar het zich in bevindt (Hertogh & Westerveld, 2010). Ontwikkelingen van buitenaf brengen onzekerheden mee voor projecten doordat de oorzaak buiten het desbetreffende project ligt. Managementstrategieën die zijn gericht op het hebben van controle zijn niet in staat om hier mee om te gaan. Hertogh en Westerveld (2010) pleiten hierom ook voor een managementstrategie dat gericht is op interactie, er is "*a need for interaction*" (p. 225).

3.2 Managen van projecten

Waar traditioneel de uitvoering van ruimtelijke en infrastructurele plannen werd uitgevoerd in de zogenaamde 'lijn', is projectmanagement de laatste decennia de dominante vorm in de managementliteratuur en in de praktijk (Van Buuren et al., 2010). Projecten bestaan uit een reeks activiteiten die gericht zijn op het bereiken van een vooraf gedefinieerd eindproduct. Daarbij kennen ze een duidelijk begin- en eindpunt en zijn ze van tijdelijke aard (Busscher 2014; Gardiner, 2005; Maylor et al., 2006; Wysocki, 2014).

Bij lijnmanagement is een organisatie opgedeeld in verschillende gespecialiseerde functies (lijnen). Door het werken in een project worden deze lijnen (horizontaal) doorkruist en verbonden waardoor er een matrixorganisatie ontstaat (Maylor et al., 2006). Projectmanagement verbindt op deze wijze verschillende functies (lijnen) (Buijs & Edelenbos, 2012). Het gaf daarmee invulling aan de wens om de geïsoleerde functies beter te coördineren en integreren. Maylor et al., (2006) duidt de sterke opkomst, sinds de jaren negentig, van de toepassing van projectmanagement met de term *projectification*. De ontwikkeling dat organisatiestructuren werden veranderd ten behoeve van projectmanagement was destijds met name nieuw wat als gevolg had dat onderzoekers meer aandacht kregen voor deze managementaanpak (Maylor et al., 2006). Oorspronkelijk werd projectmanagement voornamelijk gebruikt bij grote ingenieursprojecten in de ruimtevaart en defensie. Tegenwoordig wordt het in een tal van sectoren toegepast waaronder in de infrastructuur. Rijkswaterstaat staat bekend als een projectorganisatie waarbij de organisatie is

ingericht om te werken in projecten. Om de projecten tot een succes te brengen wordt er gewerkt met het *Integraal Projectmanagement (IPM)* (Rijkswaterstaat, 2018)². Dankzij het succes van projectmanagement in de praktijk is het voor veel organisaties de "*preferred way of working*" en wordt het niet enkel meer gebruikt voor uitzonderlijke opgaven maar juist ook voor 'gewone' activiteiten (Engwall, 2003, p.789; Pellegrinelli, 2011, p.232).

Ook op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en infrastructuur is projectmanagement inmiddels in Nederland de meest gebruikte aanpak voor de implementatie van plannen (Van Buuren et al., 2010, p.674). In een 'tijdelijk' vormgegeven organisatie, zoals een project wordt beschreven (Engwall 2003, p.709; Van Buuren et al., 2010, p.672), is een aangewezen projectmanager verantwoordelijk voor de implementatie van één specifiek besluit. In Nederland worden besluiten op het gebied van infrastructuur, natuurontwikkeling en stadsontwikkelingen ook in projecten uitgevoerd. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de verantwoordelijke voor de ruimtelijke ontwikkeling en infrastructuur en treedt hierdoor op als opdrachtgever naar haar uitvoeringsorganisaties RWS en Prorail (Van Buuren et al., 2010; Glasbergen & Driessen, 2005).

3.2.1 Projectmanagement

Het Project Management Institute omschrijft projectmanagement als "*het toepassen van kennis, vaardigheden, instrumenten en technieken op projectactiviteiten voor het realiseren van projectdoelen*" (vertaald uit Wysocki, 2014). Zo zijn er diverse definities van projectmanagement. Evenwel er zijn een aantal aspecten die in elke definitie terugkeren. Het '*plannen, leiden, controleren en organiseren*' van activiteiten is een terugkerend aspect. Een tweede terugkerend aspect is de doelstelling om het project af te ronden binnen een aantal vooraf gestelde criteria, namelijk: tijd, geld en kwaliteit. Projectmanagement kan dus beschreven worden als: "*het plannen, organiseren, monitoren en controleren van alle aspecten van een project, plus het motiveren van alle betrokkenen om de projectdoelstelling te bereiken, binnen een bepaald tijdsschema, specifiek budget en kwaliteitscriteria*" (vertaald uit Atkinson, 1999, p.338).

Projectmanagement omvat een lineair proces dat bestaat uit opeenvolgende stappen dat opmerkelijk genoeg ook wel de 'project life cycle' wordt genoemd (Gardiner, 2005, p.27). Het opsplitsen van de activiteiten over de verschillende fasen helpt om het project beheersbaar te houden en makkelijker controleerbaar. Het afronden van een fase is een voorwaarde om door te gaan naar een volgende fase. Vaak wordt hierbij ook een tastbaar tussenproduct opgeleverd. De resultaten van een fase worden getoetst aan de op voorhand gedefinieerde aanpak en doelstelling(en) (Edelenbos & Teisman, 2008, p.618). Het terugvallen naar eerdere fasen of het toepassen van wijzigingen zijn hierdoor maar beperkt mogelijk.

In projectmanagement is er een helder gedefinieerd probleem en een even helder geformuleerde oplossing. Volgens Wysocki (2014) is dit de meest eenvoudige project situatie die er kan bestaan. In een huidige wereld die continu onderhevig is aan (snelle) veranderingen lijkt dit dan ook een utopisch uitgangspunt. Ondanks dat er in de wetenschappelijke literatuur de laatste decennia een verschuiving is, weg van het rationale instrumentale paradigma, blijkt dat veel

² Het IPM-model onderscheidt een vijftal processen (projectmanagement, risicobeheersing, omgevingsmanagement, technisch management en contractmanagement) met daarbij vijf verantwoordelijke rollen. <https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen-met-rijkswaterstaat/werkwijzen/werkwijze-in-gww/werken-in-projecten/integraal-projectmanagement.aspx>

managers nog altijd uitgaan van deze traditionele aanpak (Pellegrinelli, 2011).

Aan dit rationele en instrumentele paradigma liggen een aantal deterministische assumpties ten grondslag. Zo bestaat er een rechtlijnige relatie tussen oorzaak en gevolg, wordt het project onafhankelijk van de context beschouwd en is op voorhand alle informatie aanwezig (Engwall, 2003, p.790; Pellegrinelli, 2011, p.235). Een project wordt in beginsel beschouwd als iets dat geïsoleerd kan worden van de omgeving. Van Buuren et al. (2010) beschrijven een project als een "*closed system*". De omgeving bestaat slechts vóór de start van het project en ná de afronding van het project (Blomquist & Packendorff, 1998, p.38).

Het lineaire verband tussen oorzaak en gevolg brengt ook met zich mee dat problemen en oplossingen vanuit een projectmatige aanpak als relatief stabiel worden neergezet. Dit maakt het mogelijk om gebruik te maken van rationele managementtechnieken zoals: een scherp geformuleerde scope, tijdsplanning en een vooraf overeengekomen eindproduct (Edelenbos & Teisman, 2008). Het managen van een project heeft hierdoor een sterke interne focus. De nadruk ligt nauwelijks op de interactie met de omgeving (Edelenbos & Teisman, 2008, p.618).

Het reduceren van onzekerheid wordt als belangrijke aanpak beschouwd voor het controleerbaar houden van het projectproces (Engwall, 2002, p.266). De nadruk van projectmanagement ligt sterk op het managen dan wel vermijden van risico's (Busscher et al., 2015). Het risicomanagement bestaat, zo beschrijft Busscher et al., uit: "*het verlagen van de mogelijke kans op een projectverstoring en het verlagen van de impact van een mogelijke verstoring*" (vertaald door de auteur uit Busscher et al., 2015, p.45). De manier om dit zo goed mogelijk te doen beschrijft Engwall als volgt: "*projects should be so thoroughly planned that the objectives are stipulated in detail and frozen, before any practical action is undertaken*" (2002, p.266). De vastgestelde doelstelling moet expliciet, consistent en stabiel zijn en worden uitgewerkt in drie dimensies, namelijk: scope (wat maakt deel uit van het project), tijd (wanneer is de deadline) en budget (hoeveel middelen zijn beschikbaar) (Busscher, 2004, p.126). In projectmanagement ligt er een sterke focus op het interne management van het project.

3.3 Programmamanagement in alle vormen en maten

Programmamanagement wordt in de literatuur vaak beschreven als een aanpak die ontstaan en ontwikkeld is om in te spelen op de gebreken die ervaren worden bij projectmanagement (Van Buuren et al., 2010; Pellegrinelli, 2011). Het risico bestond dat er bij het uitvoeren van meerdere gebundelde of gerelateerde projecten binnen een organisatie, problemen zouden kunnen ontstaan met betrekking tot de coördinatie van verantwoordelijkheden, belangen en hulpbronnen (Lycett, 2004; Pellegrinelli, 2011). Hiermee zou de efficiëntie en effectiviteit in het geding komen. Inspeland op deze gebreken kan programmamanagement worden gezien als managementbenadering dat is gericht op het coördineren en sturing geven aan een groep projecten (Pellegrinelli, 2011). In de literatuur bestaan echter verschillende inzichten over de precieze invulling en functie van een coördinerende (management)laag boven de projecten (Van Buuren et al., 2010; Thiry, 2002).

Turner (2000) omschrijft programmamanagement als: "*a way to coordinate projects and prioritize the sharing of resources in order to deliver additional advantages*" (Van Buuren et al., 2010, p.675). In deze definitie wordt programmamanagement beschouwd als het coördineren en

rangschikken van een verzameling projecten, waarbij de focus ligt op de planning en financiën (Van Buuren et al., 2005; Thiry, 2002). Door zicht te hebben op de gedeelde hulpbronnen van projecten, kunnen programma's zorgen voor een betere verdeling tussen projecten. Het vergroot hiermee de efficiëntie van de gebruikte hulpbronnen (Busscher, 2014; Pellegrinelli, 2011). Dit type programma is met name gericht op de interne coördinatie van het programma. Dit komt overeen met de wijze waarop projecten worden uitgevoerd, waarbij de focus ligt op de planning en het budget en de omgeving vaak niet in ogenschouw worden genomen (Busscher, 2014). Programma's met deze focus worden dan ook vaak opgeschaalde projecten genoemd (Lycett, 2004).

Andere auteurs kunnen zich echter niet vinden in dit perspectief, waarbij programma's min of meer beschouwd worden als opgeschaalde projecten (Thiry, 2002). In hun zienswijze is programmamanagement een andere vorm management. Zij zien de basis voor programmamanagement eerder liggen bij strategisch management dan bij projectmanagement (Busscher, 2014). Strategisch management wordt door Gorög en Smith omschreven als een *"continuous reformulation and is a form of continuous adjustment, whereas projects concentrate on achieving one single particular result within set time and cost constraints"* (in Thiry, 2002, p.222). Een programma begeeft zich in dit dynamische speelveld tussen enerzijds de strategische doelstellingen en anderzijds de pragmatische uitvoering in de praktijk. Het vraagt van programma's, zo beschrijft Partington (in Thiry, 2002) om een flexibele houding. Zowel richting het strategisch niveau als richting de projecten. Daarbij maakt het werken in teamverband en het hebben van een *'organizational learning perspective'* het mogelijk om te gaan met ambiguïteit en onzekerheid (Thiry, 2002 p.222). Dit type programmamanagement is gericht op het bereiken van doelen. Dit in tegenstelling tot projectmanagement en opgeschaalde projectmanagement waarbij de nadruk ligt op het bereiken van een vooraf gedefinieerd resultaat. Een op voorhand gedefinieerd resultaat wordt ook wel output genoemd (Pellegrinelli, 2011).

Zoals hierboven weergegeven, bestaan er verschillende ideeën over wat programmamanagement precies inhoudt. Zoals Van Buuren et al. (2010) beschrijft hangt het type programmamanagement af van de wijze waarop een programma is ingericht. Hij en zijn collega's maken onderscheid tussen drie niveaus:

1. Programmamanagement in een lichte vorm, enkel gericht op de coördinatie van projecten.
2. Programmamanagement als een *'shared service centre'* voor projecten.
3. Programmamanagement als een geïntegreerde ontwikkelingsstrategie, waarbij projecten de bouwstenen vormen voor het behalen van een programmadoel.

Het eerste niveau komt overeen met het zogeheten multi-project of portfoliomanagement, waarbij een aantal projecten gebundeld worden en de programma-laag zorgt voor het finetunen van processen rond de projecten (Van Buuren et al., 2010). Het tweede niveau programmamanagement bestaat uit het bundelen van alle services zoals: financiële, juridische en administratieve services. In deze vorm wordt de, zoals eerdergenoemde efficiëntieslag gemaakt door projecten gebruik te laten maken van dezelfde organisatorische faciliteiten en services (Thiry, 2002). Dit levert schaalvoordelen op. In de meest uitgebreide variant van programmamanagement worden de projecten vormgegeven zodat ze een bijdrage leveren aan het overkoepelende programmadoel. In deze variant komt de verschuiving van *output-outcome* goed naar voren. Een *output* is vooraf gedefinieerd en wordt vastgelegd in een scope, een tijdsplanning en een budget.

Een *outcome* is daarentegen niet gericht op het bereiken van een specifiek resultaat maar op het bereiken van een gewenste eindsituatie (Pellegrinelli, 2011). *Outcomes* vormen doelstellingen die minder strikt zijn geformuleerd dan een output. Hierdoor is er meer flexibiliteit wat de mogelijkheid biedt om te reageren op externe ontwikkelingen (Pellegrinelli, 2011). Een programma met doelstellingen is hierdoor in staat in te spelen op dynamische complexiteit zoals beschreven in hoofdstuk twee (Hertogh & Westerveld, 2010). Dit in tegenstelling tot de multi-project variant waarbij de nadruk ligt op het uitvoeren van vooraf vastgestelde projectdoelstellingen (output).

In de praktijk zijn programma's vaak hybride vormen bestaande uit verschillende aspecten van de bovengenoemde niveaus (Van Buuren et al., 2010). De hybride vormen ontstaan door de mensen die de projecten programma's vertegenwoordigen en daarmee invulling en richting geven, op basis van de gekozen strategie, aan de projecten en programma's (Van Buuren et al., 2010). Van Buuren et al. (2010) beschrijft dat de context waarin een programma opereert van belang is om het type programma te kunnen begrijpen. Zo worden infrastructurele programma's vaak in een politieke context uitgevoerd. Dit brengt de nodige uitdagingen met zich mee, doordat "*voorkeuren dubbelzinnig, dynamische, conflicterend en instabiel kunnen zijn*" (Van Buuren et al., 2010).

3.3.1 Programmasturing bij RWS

Ondanks dat Rijkswaterstaat als echte projectorganisatie bekend staat, wordt er de laatste jaren ook steeds vaker met programma's gewerkt (Arts et al., 2016; Rijkswaterstaat, 2017). Rijkswaterstaat schrijft hierover dat zij met programma's willen inspelen op de complexer wordende maatschappelijke vraagstukken (Kempenaar, 2016; Rijkswaterstaat, 2017). Een programmatische aanpak wordt als oplossing beschouwd doordat het werken in programma's een aantal voordelen met zich meebrengen. Voordelen op het gebied van "*het leggen van interne verbindingen kennisdelen, lerend verbeteren en sneller en efficiënter betere kwaliteit leveren met minder capaciteit*" (Rijkswaterstaat, 2017).

Rijkswaterstaat benadrukt dat programma's bestaan in verschillende vormen. Dit wordt niet alleen veroorzaakt doordat verschillende programma's verschillende doelstellingen hebben, maar ook door de inrichting van een programma (Rijkswaterstaat, 2017). Door de grote verscheidenheid, ook over de visies over programma's, is het geen eenvoudige zaak om een programma tot een goed eind te brengen. Binnen Rijkswaterstaat wordt onderscheid gemaakt tussen drie type programma's. Het eerste type programma dat zij omschrijven, bestaat uit een groot en complex project dat vervolgens in verschillende deelprojecten is opgesplitst (Rijkswaterstaat, 2017). Het tweede type programma vormt een bundeling van allerlei overeenkomende projecten. In het derde type programma staat een uiteindelijk doel centraal, waarin de projecten en/of maatregelen het gekozen doel dienen (Rijkswaterstaat, 2017).

De onderverdeling in programma's van Rijkswaterstaat komt grotendeels overeen met de beschreven programma's in de literatuur. Zo komt het tweede type programma van RWS overeen met het eerdergenoemde multi-project of portfolio management. Het doel is gericht op het uitvoeren van de afzonderlijke projecten, het programma zorgt enkel voor coördinatie omtrent de werkprocessen (Van Buuren et al., 2010). Het derde beschreven type programma toont gelijkenissen met de laatste variant van Van Buuren et al. (2010), waarbij het doel is een bepaalde eindstaat (*outcome*) te leveren waarbij projecten enkel de bouwstenen vormen om dit te bewerkstelligen. Hierbij is het mogelijk om projecten aan te passen en eventueel te schrappen

indien nodig om het uiteindelijke doel te behalen. Programmamanagement is dus ook bij Rijkswaterstaat bezig aan een opmars maar staat tegelijkertijd nog in de kinderschoenen. Programmamanagers hebben in de eerste jaren vooral zelf moeten uitvogelen hoe programma's in te richten en hoe deze aan te sturen (Kempenaar, 2016; Rijkswaterstaat, 2017). Inmiddels is er meer kennis binnen RWS over deze vorm van management. Toch blijft het inrichten van programma's 'maatwerk' omdat het afhankelijk is van de context waarin het opereert (Kempenaar, 2016; Rijkswaterstaat, 2017).

Rijkswaterstaat ziet met name kansen in programma's die een regievoering kennen zonder macht. Dit betekent dat het programma niet over middelen (bijvoorbeeld met financiën) beschikt waarmee druk kan worden uitgeoefend (Rijkswaterstaat, 2017).

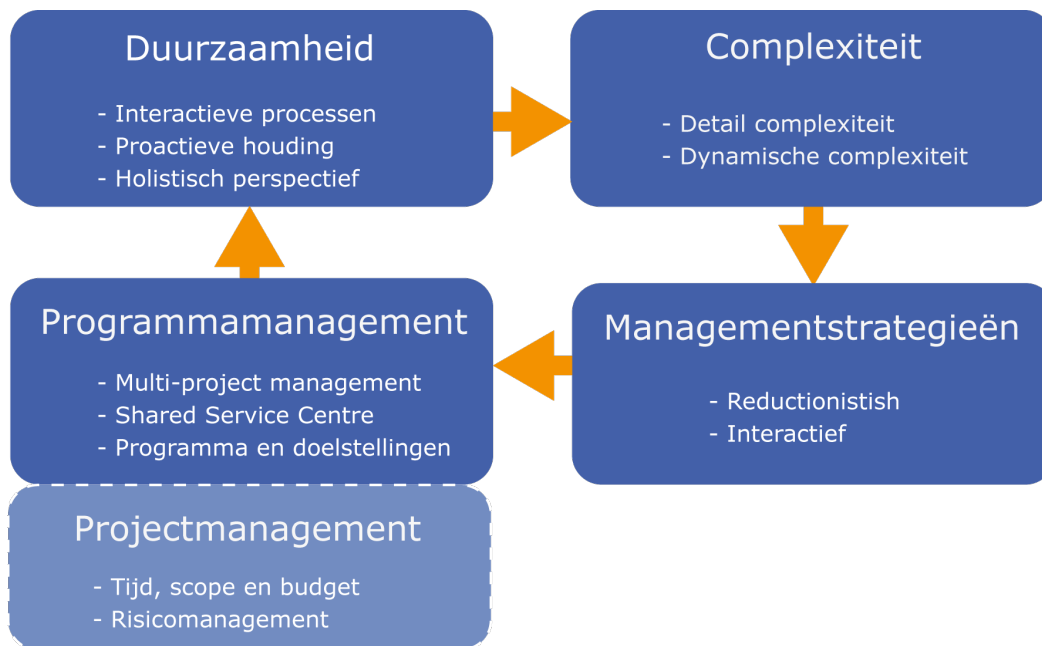
3.3 Aangescherpt conceptueel model

Na het uiteenzetten van de theorie in hoofdstuk twee en drie kan het conceptueel model uit hoofdstuk één verder worden aangescherpt. In hoofdstuk twee is gekeken naar welke proceselementen van duurzaamheid gelinkt kunnen worden aan het planproces van infrastructuur. Dit leidde tot de volgende drie elementen: interactief proces, proactieve houding en een holistisch perspectief. In tabel 3 zijn deze elementen uiteengezet tegen de twee soorten complexiteiten die projecten kunnen ervaren dynamische en detail complexiteit. In hoofdstuk drie is beschreven welke type management nodig is om om te kunnen gaan met de twee verschillende soorten complexiteit. Detail complexiteit vraagt om een managementstrategie die gericht is op controle. En een interactieve managementstrategie is nodig om te kunnen omgaan met dynamische complexiteit.

Kijkend naar de karakteristieken van project- en programmamanagement zijn er overeenkomsten te zien tussen projectmanagement en de managementstrategie die in staat is om met detail complexiteit om te gaan. Projectmanagement heeft een interne focus en probeert risico's zo goed mogelijk te managen. Gelet op het feit dat detail complexiteit ontstaat binnen de grenzen van een project, door gecompliceerde verwevenheid tussen de projectcomponenten, is projectmanagement door de interne focus in staat hier mee om te gaan.

Wat betreft dynamische complexiteit wordt er om een andere managementstrategie gevraagd, waarbij de focus ligt op het verbinden en interactieve aspect. Dit toont gelijkenissen met het type programmamanagement waarbij gewerkt wordt met doelstellingen. Dit type programmamanagement is gericht op het in contact staan met de omgeving en de context. Doordat het gericht is op het bewerkstelligen van een *outcome*, is er ook ruimte om in te spelen op een veranderende context. De andere twee typen programmamanagement zijn meer gericht op het runnen van de onderliggende projecten en hebben hierdoor een interne focus die minder past bij kunnen omgaan met dynamische complexiteit.

Hieronder is het aangescherpte conceptueel model weergegeven. Dit model dient als leidraad voor het empirische onderzoek naar het Kaderrichtlijn Water Programma.



Figuur 3: Aangescherpt conceptueel model. Gebaseerd op de literatuur uit hoofdstuk twee en drie.

Hoofdstuk 4 Methodologie

In het vorige hoofdstuk is aan de hand van inzichten uit de literatuur het conceptueel, zoals weergegeven in hoofdstuk één, verder aangescherpt. De volgende stap in het onderzoek is het beschrijven van hoe de resultaten in dit onderzoek tot stand zijn gekomen en hoe de verbinding wordt gelegd met de theorie besproken in de vorige hoofdstukken.

Volgens Babbie (2010) zijn logica en observatie de twee belangrijkste pijlers voor wetenschappelijk onderzoek. De relatie tussen deze pijlers wordt als volgt beschreven: "*a scientific understanding of the world must both make sense and correspond to what we observe*" (Babbie, 2010, p.10). We zijn dus op zoek naar logische verklaringen maar tegelijkertijd moet het overeenkomen met wat we om ons heen zien. Om onderzoek te kunnen doen in de praktijk zijn er een aantal keuzes nodig met betrekking tot de onderzoeksopzet, de methoden voor het verzamelen van data, welke informatie nodig is en tot slot, hoe de data geanalyseerd moet worden. In dit hoofdstuk worden deze keuzes beschreven. Allereerst wordt het soort onderzoek beschreven, vervolgens de verschillende methoden die gebruikt worden voor het verzamelen van data en tot slot welke strategieën gebruikt worden om de data te analyseren. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaat over de ethiek van dit onderzoek waar onder anderen de positie van de onderzoeker wordt toegelicht.

4.1 Casestudy

Om inzicht te krijgen in hoe programma's omgaan en invulling geven aan duurzaamheidsdoelstellingen wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een casestudy. Een *casestudy* is een vaak toegepaste onderzoeksstrategie in de sociale wetenschappen voor wanneer men meer kennis wil opdoen over een bepaald (sociaal) verschijnsel/fenomeen. Een *casestudy* is volgens Yin: "*An empirical inquiry about a contemporary phenomenon (e.g. a "case"), set within its real – world context – especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident*" (2012, p.4). Verschijnselen kunnen zich afspelen in bijvoorbeeld groepen mensen, bestuurlijke- en organisatieprocessen of in steden (Swanborn, 2008; Yin, 2003). De benadering van Yin is een benadering die zich goed leent voor het beantwoorden van 'hoe-' en 'waaromvragen' doordat het ruimte geeft aan gedetailleerd onderzoek, waarbij een verschijnsel in de context onderzocht kan worden (Hennink et al., 2011; Yin, 2003). Dit laatste is van belang omdat het verschijnsel wordt beïnvloed door de context. Of, zoals Hartley (2004) beschrijft: "*The phenomenon is not isolated from its context but is of interest precisely because the aim is to understand how [...] processes are influenced by, and influence context*" (in Busscher, 2014, p.22). Een casestudy levert dus context-afhankelijke kennis op. Volgens Flyvbjerg (2006) is de sociale wetenschap er niet in geslaagd context-onafhankelijke theorieën te produceren en kan dus alleen maar context-afhankelijke kennis generen. Echter, dit betekent niet dat context-afhankelijke kennis van mindere waarde is. In tegendeel, zo stelt Flyvbjerg (2006), het speelt zelfs een belangrijke rol in ons leerproces: "*It is only because of experience with cases that one can at all move from being a beginner to being an expert*" (Flyvbjerg, 2006, p.222). Een ander voordeel van een casestudy is dat je een beeld krijgt van de sociale interacties tussen betrokkenen in een systeem en daarmee ook de percepties van de betrokkenen over deze interacties (Maxwell, 1996; Swanborn, 2008; Van der Brink, 2009). In kwalitatief onderzoek staat het begrijpen van het proces

waarin interacties of gebeurtenissen plaats vinden centraal. Daardoor zijn de uitkomsten van de interactie minder van belang (Maxwell, 1996).

Er valt onderscheid te maken tussen het bestuderen van een verschijnsel op een intensieve of op een extensieve wijze (Yin, 2003). Deze laatstgenoemde manier wordt ook wel aangeduid als onderzoek 'in de breedte', waarbij vaak gekeken wordt naar de relatie tussen variabelen over verschillende eenheden, in dit geval *cases*. Bij een intensieve benadering richt het onderzoek zich meer op de relaties binnen een *case* (Swanborn, 2008). Voor dit onderzoek is gekozen voor een intensieve benadering omdat de focus ligt op hoe een infrastructuur-programma omgaat met het invullen van duurzaamheidsdoelstellingen. Het is dus niet gericht op verbanden tussen meerdere programma's.

4.1.1 Caseselectie

De vraag die volgt na het kiezen van een *casestudy* als onderzoeksontwerp is: welke *case(s)* kies je en op grond van welke reden(en). Doordat dit onderzoek is uitgevoerd gedurende mijn afstudeerstage bij Rijkswaterstaat, is de selectie van de *case* afhankelijk van de mogelijkheden die verbonden zijn aan de stageplek. Ik heb stagegelopen bij het organisatieonderdeel Water Verkeer en Leefomgeving (WVL) op de afdeling Ruimte, Economie en MIRT. WVL is het kennisgedeelte van RWS en doet veel onderzoeken in opdracht van zowel de regionale diensten van RWS als voor het ministerie van IenM. Eén van de lopende projecten is 'Duurzaamheid in het MIRT' (DiM). Dit project volgt verschillende infrastructurele projecten en programma's en kijkt hoe deze projecten en programma's omgaan met duurzaamheid binnen hun project of programma. Deze projecten en programma's worden ook wel 'voorlopers' genoemd omdat zij in tegenstelling tot andere projecten en programma's expliciet duurzaamheid in de opdracht hebben meegekregen.

In het project DiM zitten twee programma's, namelijk het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en het Kaderrichtlijn Water programma (KRW). Het KRW-programma was op het selectiemoment (februari 2017) al langer bezig om invulling te geven aan de duurzaamheidsdoelstellingen. Daarnaast vormde het HWBP op dat moment nog een onzekere factor doordat er weinig bekend was over wanneer zij met de duurzaamheidsdoelstellingen aan de slag zouden gaan. Omwille van de beschikbare tijd die er staat voor de stage en het onderzoek was het niet mogelijk om op het HWBP te wachten. Het selecteren van een geschikte *case* heeft in dit onderzoek dus vooral een pragmatische basis. Daarbij zijn de ontwikkelingen op dit gebied van duurzaamheid in infrastructurele projecten bij het toenmalige ministerie van IenM nog heel recent, met als gevolg dat er ook weinig programma's zijn die met duurzaamheid 'moeten' omgaan. Het KRW-programma vormde in dat opzicht een unieke mogelijkheid om kennis op te halen over hoe dit proces verloopt. Gezien de mogelijkheid het KRW-programma in de diepte te onderzoeken is er gekozen voor een *single-casestudy* ontwerp. Het doel van de KRW-*case* is dan ook om te kijken naar hoe programma's in de praktijk met duurzaamheidsdoelstellingen omgaan en waar ze tegenaan lopen in plaats van hoe vaak een probleem voorkomt. Het gaat om het *leeraspect*, zoals eerder door Flyvbjerg (2006) is beschreven, om te zorgen dat we van een beginner gevorderden worden door het opdoen van praktijkervaringen.

4.2 Methoden voor dataverzameling en analyse

Zoals al eerder beschreven kent onderzoek doen twee belangrijke pijlers: logica en observatie. Om te kunnen kijken of wat in de literatuur beschreven staat ook overeenkomt met wat we in de werkelijkheid zien, is het nodig om onderzoek te doen naar de praktijk. Dat brengt ons naar het empirische gedeelte van dit onderzoek, waarin het KRW-programma geanalyseerd wordt. Het verzamelen van de data kan met verschillende onderzoeksmethoden. In dit onderzoek is gekozen voor kwalitatieve methoden, namelijk voor het afnemen interviews en het houden van een focusgroep. De methoden zijn de middelen waarmee uiteindelijk antwoord kan worden gegeven op de hoofdvraag. De keuzes tussen verschillende methoden is afhankelijk van welke informatie nodig is om de onderzoeksvragen te beantwoorden maar ook van de situatie waarin het onderzoek wordt uitgevoerd (Maxwell, 1996).

Door gebruik te maken van verschillende methoden, ook wel triangulatie genoemd, verlaagt u het risico dat de uiteindelijk conclusies beïnvloed worden door beperkingen en biases van een bepaalde methode. Daarnaast vergroot het de validiteit van de resultaten (Maxwell, 1996; Yin, 2012).

4.2.1 Literatuurstudie

In dit onderzoek vormen hoofdstuk twee en drie het theoretische kader waarin de eerste twee deelvragen worden beantwoord, te weten:

- *Welke impact hebben duurzaamheidsdoelstellingen op de verschillende soorten complexiteiten in infrastructurele projecten?*
- *Welke managementcondities zijn nodig om om te gaan met duurzaamheidsdoelstellingen in een project en in hoeverre sluit programmamanagement hierbij aan?*

Dit theoretisch kader is gebaseerd op een literatuurstudie waarbij verschillende wetenschappelijke artikelen en (hand)boeken zijn bestudeerd. Gezien het feit dat er nog niet veel wetenschappelijk onderzoek is naar de verbinding tussen duurzaamheidsdoelstellingen, project- en programmamanagement, is er voor gekozen om de literatuur op de afzonderlijke onderwerpen samen te voegen. Getracht is om literatuur te vinden die infrastructurele planning als context heeft.

Voor het doen van een literatuurstudie zijn via verschillende zoekmachines zoals Google Scholar en Smartcat gezocht, naar relevante artikelen. De gebruikte zoektermen hiervoor waren: 'sustainability targets'; 'sustainability infrastructure projects', 'programme management', 'project management' en 'complexity'. Naast de zoekmachines diende ook literatuurlijsten van relevante artikelen als bron voor nieuwe informatie.

4.2.2 Documentanalyse

Om meer inzicht te krijgen in het KRW-programma zijn verschillende beleidsdocumenten geanalyseerd. De documentenanalyse is gericht op het verkrijgen van informatie over de programmastructuur, de bijbehorende sturing en de opdrachtbrieven met daarin de duurzaamheidsstrobe. De volgende bronnen zijn hiervoor gebruikt: het intranet van RWS; interne vergadernotulen en de KRW-jaarrapportage. De zoektermen die gebruikt zijn voor intranet zijn: 'programmasturing', 'programmamanagement', 'KRW-programma' en 'duurzaamheidsdoelstellingen'.

4.2.3 Interviews

Om inzicht te krijgen in de werkwijze van het programma KRW bij het omgaan met duurzaamheidsdoelstellingen zijn 10 interviews gehouden met zowel betrokkenen van binnen als buiten het programma. Het afnemen van interviews geeft de mogelijkheid om de gemaakte keuzes tijdens het proces in beeld te brengen en ook de motieven achter deze keuzes vanuit verschillende perspectieven te kunnen beschrijven. Waar de hoofdvraag van dit onderzoek gericht is op het fenomeen dat we willen begrijpen, focussen de interviewvragen zich op de informatie die nodig is om antwoord te geven op de hoofdvraag. De interviewvragen zijn dus niet één op één gebaseerd op de hoofd- en deelvragen. Een interview is een uiterst geschikte methode om inzicht te krijgen in andermans perspectief (Maxwell, 1996). Het is vaak een goede aanvulling van informatie die niet te verkrijgen is door middel van observatie of documentenanalyse. De interviews zijn semigestructureerd, wat betekent dat vooraf een aantal onderwerpen zijn gedefinieerd en in hoofdlijnen vragen zijn uitgeschreven. De letterlijke vragen zijn van te voren dus niet vastgesteld. Op deze manier blijft er ruimte tijdens het interview voor andere relevante onderwerpen en tegelijkertijd is er een structuur voor het verwerken van de resultaten (Busscher, 2014). In de bijlage is de lijst te vinden met onderwerpen en interviewvragen. Voor aanvang van elk interview is toestemming gevraagd voor het opnemen van het gesprek.

Het doel van de interviews is om meer inzicht te krijgen in hoe het programma(-team) is omgegaan met hun opdracht waar voor het eerst expliciet duurzaamheid in is genoemd. Om meer informatie te krijgen over dit proces en hoe de betrokkenen hiernaar kijken is gekozen om met verschillende lagen binnen Rijkswaterstaat rond de opdracht te praten. Hierdoor is het mogelijk om vanuit verschillende invalshoeken naar het programma te kijken en hoe zij zijn omgegaan met duurzaamheid. De drie lagen die in dit onderzoek centraal staan zijn: de opdrachtgevers, het programmateam en de projecten. In de interviews werden de vragen verdeeld in vier verschillende onderwerpen, namelijk: programmastructuur, programmateam, projecten en duurzaamheid. Eén interview valt buiten de gemaakte driedeling, dit is een interview met een medewerker van de Bestuursstaf. De Bestuursstaf vormt een tussenlaag tussen de opdrachtgever en het programmateam. De informatie uit dit in interview kan aanvullend zijn op de interviews met het programmateam en de opdrachtgevers. In de onderstaande tabel staan de respondenten van de interviews weergegeven met een beschrijving van hun rol binnen het KRW-programma plus in de laatste kolom de vragen die per laag centraal stonden in de interviews.

	Organisatie	Betrokkenheid programma KRW	Welke informatie
	-		
	Afdeling		
Opdrachtgever	DGRW	Opdrachtgever + monitoring opdracht KRW	Waarom staat duurzaamheid in opdrachtbrief; welke verwachtingen zijn er omtrent het resultaat; rol/taken programma
	DGRW	Opdrachtgever inhoudelijk	

Programma	RWS-MN	Programmanager	Hoe wordt er invulling gegeven aan duurzaamheid, wat is jullie rol in dit proces, welke keuzes zijn gemaakt, kansen en barrières, samenwerking met de projecten
	RWS-MN	Projectbegeleider in programmateam	
	RWS-PVP	Projectbegeleider in programmateam + duurzaamheid-coördinator	
Projecten (Regio)	MN	Programmamanager op regio niveau KRW	Hoe staat duurzaamheid in de opdracht omschreven, welke invulling wordt eraan gegeven, welke rol heeft het programma, samenwerking met programma, verwachtingen van nieuwe doelstellingen
	PPO	Projectmanager realisatie	
		Omgevingsmanagers + duurzaamheidscoördinator	
	Regio Oost	Omgevingsmanagers + duurzaamheidscoördinator	
	Bestuursstaf	Dossierhouder KRW binnen Bestuursstaf	

Tabel 4: Overzicht geïnterviewden.

Om de interviews te kunnen analyseren worden alle interviews getranscribeerd. De interviews zullen volledig worden uitgeschreven. Het analyseren van de data kan als een iteratief proces worden beschouwd dat bestaat uit verschillende stappen die herhaald kunnen worden om de analyse verder aan te scherpen. De stappen bestaan uit het terugluisteren en teruglezen van de interviews, het maken van aantekeningen en tot slot uit het ordenen van relaties en ideeën.

De data wordt geanalyseerd door gebruik te maken van een coderingsstrategie. Dit is een veelgebruikte strategie voor het verwerken van kwalitatieve data en zorgt ervoor dat de data opgedeeld kan worden in verschillende categorieën (codes) en daardoor onderling kan worden vergeleken. Van den Brink beschrijft waarom het gebruik maken van codes belangrijk is: *"codes...they capture the meaning in the data and they can be used as classification devices at different levels of abstraction to create related information units for comparison"* (2009, p.59). Het opstellen van codes kan op twee verschillende manieren gebeuren. Enerzijds kunnen codes op voorhand, dus voor een analyse, worden opgesteld op basis van bestaande literatuur. Dit zijn deductieve codes. Anderzijds kunnen codes worden afgeleid uit de data. Bijvoorbeeld door onderwerpen die in de interviews naar voren kwamen, dit zijn inductieve codes.

Het riskante van de coderingsstrategie is dat de context verloren gaat bij het coderen. De context speelt in dit onderzoek een belangrijke rol omdat het helpt begrijpen waarom bepaalde zaken gebeuren. Een strategie die zich wel op de context richt is *contextualizing*. Het verschil tussen deze strategie en het coderen beschrijft Maxwell (1996) als volgt: *"they do not focus primarily on relationships of similarity that can be to sort data into categories independently of context but instead look for relationships that connect statements and events within a context into a coherent whole"* (p.79). Beide strategieën zijn nodig en complementair aan elkaar. Het categoriseren (coderen) maakt analyses mogelijk op een abstract level terwijl het contextualiseren zorgt voor het beter begrijpen van een situatie (Maxwell, 1996). Daarom wordt in dit onderzoek de context zoveel

mogelijk met de codes meegenomen. In de onderstaande tabel (tabel 5) staat het gebruikte coderingsschema met daarin de deductieve en inductieve codes.

Codeerschema	
Deductief	Inductief uit interviews
Duurzaamheid	Barrières
- Interactief proces	- Regelgeving
- Proactieve houding	- Vaagheid begrip
- Holistisch perspectief (3P's)	- Kaders opdracht
Projectmanagement	
- Risico gestuurd	
- Tijdsplanning	
- Scope	
- Budget	
Programmamanagement	
- Kennis delen	Rol ten opzichte van project
- Coördineren	Rol ten opzichte van opdrachtgever
- Gericht op doelen	

Tabel 5: Coderingsschema interviews. Gebaseerd op het aangescherpte conceptueel model (figuur 2).

4.2.4 Focusgroep

Tenslotte is in dit onderzoek een focusgroep gehouden. Een focusgroep is een beproefde kwalitatieve methode waarbij een kleine groep personen discussieert over een specifiek onderwerp onder begeleiding van een gesprekleider (Stewart & Shamdasani, 1990). De methode wordt veel toegepast in de marketingsector waarbij het discussiëren gericht is op het verkrijgen van feedback van consumenten bij de lanceringen van nieuwe producten of campagnes (Hennink, 2014).

In kwalitatief onderzoek wordt de focusgroep methode gebruikt om een onderwerp nader te verkennen, om verschillende perspectieven in beeld te krijgen, om iets te evalueren of om meer inzicht te krijgen in de context (culturen en normen) (Hennink, 2014; Stewart & Shamdasani, 1990). Daarbij wordt de methode als een waardevolle component beschouwd in onderzoeken met een gemixt onderzoeksonderwerp (Hennink, 2014, p.15). Het unieke van een focusgroep is door het voeren van een interactieve discussie een ander soort data verzameld kan worden dan bijvoorbeeld in een één op één interview (Hennink, 2014, p.2). Zoals Morgan beschrijft: *“what makes the discussion in focus groups more than the sum of individual interviews is the fact that the participants query each other and explain themselves to each other... such interactions offers valuable data on the extent of consensus and diversity among participants”* (in Hennink, 2014, p.

3).

Echter zijn er ook een aantal beperkende aspecten bij het houden van een focusgroep en het is van belang om deze beperkingen mee te nemen in het organiseren van de focusgroep. Zo behoort een groep qua samenstelling in balans te zijn om te voorkomen dat deelnemers beïnvloed worden of gewenste antwoorden geven door aanwezigheid van dominante deelnemers (Hennink, 2014). Om de discussie in goede banen te leiden zal een ervaren gespreksleider de discussie leiden. Daarnaast kan het lastig zijn door het 'open-ended' karakter van een focusgroep om de data te interpreteren en te ordenen.

Een focusgroep bestaat meestal uit een groep van 6-8 deelnemers en deze deelnemers hebben een bepaalde affiniteit of ervaring met het onderwerp. De discussie die gevoerd wordt is gefocust op enkele onderwerpen en heeft niet als doel het bereiken van consensus maar het verkrijgen van kennis over percepties en ervaringen van de deelnemers. De deelnemers van de huidige focusgroep zijn gekozen op basis van hun betrokkenheid bij het KRW-programma en/of deskundigheid op het gebied van duurzaamheid. Daarnaast is gekozen om ook nog twee managers vanuit andere programma's uit te nodigen waarbij duurzaamheidsdoelstellingen ook spelen (in dit geval het Hoogwaterbeschermingsprogramma en InnovA58), om te kijken in hoeverre hun ervaringen overeenkomen met de resultaten vanuit het KRW-programma. In de onderstaande tabel staat een lijst met deelnemers van de focusgroep.

	Functie RWS	Organisatie/ Afdeling	Aanwezig
1	Programmamanager	RWS-MN	
2	Dossierhouder KRW binnen Bestuursstaf	Bestuursstaf	
3	Opdrachtgever + monitoring opdracht KRW	DGRW	Afgemeld
4	Coördinator Duurzaamheid in het MIRT	RWS-WVL	
5	Programmamanager op regio niveau KRW	MN	Afgemeld
6	Projectmanager InnovA58	RWS-GPO	
7	Programmamanager HWBP	RWS	Afgemeld
	Gespreksleider	Topadviseur RWS	

Tabel 6: Overzicht deskundigen focusgroep.

In dit onderzoek dient de focusgroep als aanvulling op de verzamelde data uit de interviews en documentanalyse. De focusgroepdiscussie zorgt voor een extra verdieping in de verzamelde data en faciliteert het interpreteren van de data. Op basis van de voorlopige resultaten, verkregen uit de documenten analyse en interviews, zijn een vijftal stellingen geformuleerd. Deze stellingen zullen zoveel mogelijk in lijn zijn met de deelvragen. Per stelling, welke door de onderzoeker kort is ingeleid, is een discussie van ongeveer 20 minuten gevoerd. De discussies zorgen voor meer context en inzicht in verschillende perspectieven van de respondenten. Deze kennis helpt bij het verder verwerken en aanscherpen van de conclusies.

De discussies gedurende de bijeenkomst zijn opgenomen, hiervoor wordt voor aanvang

toestemming gevraagd aan de deskundigen. Daarnaast zijn er door de onderzoeker aantekeningen gemaakt. De opnamen worden op hoofdlijnen uitgeschreven, dit betekent dat per stelling een korte samenvatting is gegeven met daarin de stellingnames van de deelnemers, de belangrijkste argumenten en het verloop van de discussies. Deze samenvatting, in combinatie met de aantekeningen, zullen vervolgens gelinkt worden aan het conceptueel model.

4.3 Ethiek

Kwalitatief onderzoek levert geen objectieve of neutrale kennis op. Het is daarom van belang om bewust te zijn van de rol van onderzoeker. Door eigen achtergrond, kennis en of biases kan het data verzamelen en het interpreteren van data beïnvloed worden. Daarom zal er aan het eind van dit onderzoek worden gereflecteerd op de rol van de onderzoeker gedurende het onderzoek.

Om te voorkomen dat de deelnemers van de interviews enkel positieve verhalen vertelden is ervoor gekozen om per 'laag' in de organisatie meerdere mensen te interviewen, zodat het proces vanuit verschillende perspectieven kon worden gereconstrueerd. Daarnaast is ook voor aanvang van de interviews aangegeven dat de resultaten enkel voor dit onderzoek gebruikt worden.

Tot slot, dit onderzoek is uitgevoerd gedurende het proces waarin het KRW-programma invulling geeft aan de duurzaamheidsdoelstellingen. In dit onderzoek is zoveel mogelijk geprobeerd up-to-date te blijven gedurende dit proces. Echter is dit onderzoek eerder afgelopen dan het proces van het KRW-programma waardoor niet alle informatie kan worden meegenomen.

Hoofdstuk 5 Duurzaamheidsdoelstellingen in het Kaderrichtlijn Waterprogramma

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het Kaderrichtlijn Water Programma (KRW-Programma) is omgegaan met de gestelde duurzaamheidsdoelstellingen. De resultaten zijn gebaseerd op een documentenanalyse en de interviews met betrokkenen rond het KRW-programma. Overeenkomend met het conceptueel model is dit hoofdstuk onderverdeeld in de volgende onderwerpen: duurzaamheid, complexiteit en project- en programmamanagement. Er is gekozen om het onderwerp managementstrategieën samen te voegen met project- en programmamanagement, omdat dit in de interviews niet afzonderlijk is besproken. Na het bespreken van de resultaten wordt na elk onderwerp een korte analyse gegeven. Dit gebeurt aan de hand van het uitgebreide conceptueel model (figuur 3, p.32) zoals weergegeven in hoofdstuk drie.

Voordat de resultaten van de drie onderwerpen besproken worden, start dit hoofdstuk met achtergrondinformatie over het KRW-programma. Op basis van de documentenstudie en enkele interviews wordt de structuur van het KRW-programma en de KRW-opdracht in kaart gebracht. Volgens Van Buuren et al. is de context van een programma belangrijk, omdat aan de hand hiervan men het 'type programma' beter kan begrijpen (2010, p.676). Daarnaast dient de informatie ook ter ondersteuning voor de resultaten beschreven vanaf paragraaf 5.2.

5.1 Achtergrondinformatie KRW-programma

Het doel van het KRW-Programma is het herstellen en verbeteren van de ecologische en chemische waterkwaliteit van de Nederlandse waterlichamen. Het programma is een uitwerking van Europese richtlijnen (Programmaplan KRW, 2016). Als beheerder van het hoofdwatersysteem heeft Rijkswaterstaat de opdracht gekregen vanuit het Directoraat-Generaal Ruimte en Water (één van de DG's van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu), om een pakket aan maatregelen uit te voeren ten behoeve van het verbeteren van het natuurlijk (water)ecosysteem (KRW Jaarrapportage, 2016)³. Echter, de mogelijkheden om maatregelen te treffen zijn beperkt doordat de maatregelen geen impact mogen hebben op de waterveiligheid. Daarnaast zullen er geen landbouwgronden worden opgeofferd ter bevordering van de natuurlijke inrichting van het watersysteem (DGRW, 2017a; DGRW, 2017b; Bestuursstaf, 2017). Dit is zo vastgelegd in de afspraken met de Europese Unie (DGRW, 2017b).

De uitvoering van het KRW-programma is opgedeeld in drie tranches van zes jaar. De eerste tranche is uitgevoerd tussen 2009-2016 en betrof 302 maatregelen. De tweede tranche loopt van 2016-2021 en beslaat 242 maatregelen en de laatste tranche loopt van 2022-2027. Het maatregelenpakket voor deze tranche wordt in 2019 vastgesteld (Programmaplan KRW, 2016). De maatregelen bestaan uit aanlegprojecten, beheer- en onderhoudsmaatregelen en onderzoeksmaatregelen. Deze maatregelen worden door de regionale diensten van Rijkswaterstaat en het landelijke organisatiedeel Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL) uitgevoerd. Vaak worden maatregelen gebundeld en samengevoegd tot een project. Hierdoor is het mogelijk dat meerdere

³ Naast Rijkswaterstaat hebben ook de Waterschappen, als waterbeheerder van de provinciale water, een KRW-opdracht gekregen voor de provinciale wateren.

maatregelen door één project wordt uitgevoerd. De projecten worden uitgevoerd vanuit de regionale diensten van RWS.

5.1.1. Het MIRT-proces van KRW

Het KRW-Programma is opgenomen in het Rijksinvesteringsprogramma voor het ruimtelijk fysiek domein. Dit betekent dat voor de besluitvorming de fasen van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) gelden. Het MIRT-proces bestaat uit de volgende vier fasen:

- 1) Onderzoek
- 2) Verkenning
- 3) Planuitwerking
- 4) Realisatie

Het initiatief voor de eerste twee fasen ligt bij de beleidskern⁴. Wanneer een probleem wordt gesignaleerd dan wel wordt voorzien, kan er een onderzoek worden geïnitieerd. Uit deze onderzoeksfase kan een startbeslissing volgen voor de volgende fase, de verkenningsfase. In deze fase worden verschillende alternatieven tegen elkaar afgewogen, met als uiteindelijke doel het nemen van een voorkeursbesluit voor één specifiek alternatief. In veel gevallen krijgt RWS vervolgens de opdracht van de minister om te starten met de planuitwerking. Na de planuitwerking wordt er normaliter toestemming gevraagd aan de minister om over te gaan op de laatste fase, de realisatie. Echter wijkt het KRW-programma op dit punt af van de gebruikelijke procedure doordat aan RWS in één keer de planuitwerking en realisatie is overgedragen (Bestuursstaf, 2017). Met als gevolg dat er na de planuitwerking geen toestemming meer hoeft te worden gevraagd aan, in dit geval DG RW, om te starten met de realisatie. Dit besluit wordt nu binnen de regionale diensten, waar de projecten worden uitgevoerd, zelf genomen. Het programmateam is hier niet bij betrokken. De reden voor de afwijkende procedure is dat het KRW-maatregelenpakket uit zeer veel maatregelen bestaat, waaronder ook veel kleinere maatregelen. Voor dit soort kleinere maatregelen is het planstudie-traject vrij kort. Door geen toestemming van beleid te hoeven vragen, kan er sneller worden gewerkt. Ook biedt deze uitzonderingspositie de ruimte om makkelijker maatregelen binnen een waterlichaam op een andere locatie uit te voeren, doordat niet opnieuw toestemming hoeft te worden gevraagd (Programmaplan KRW, 2016).

5.1.2. Organisatiestructuur KRW-Programma

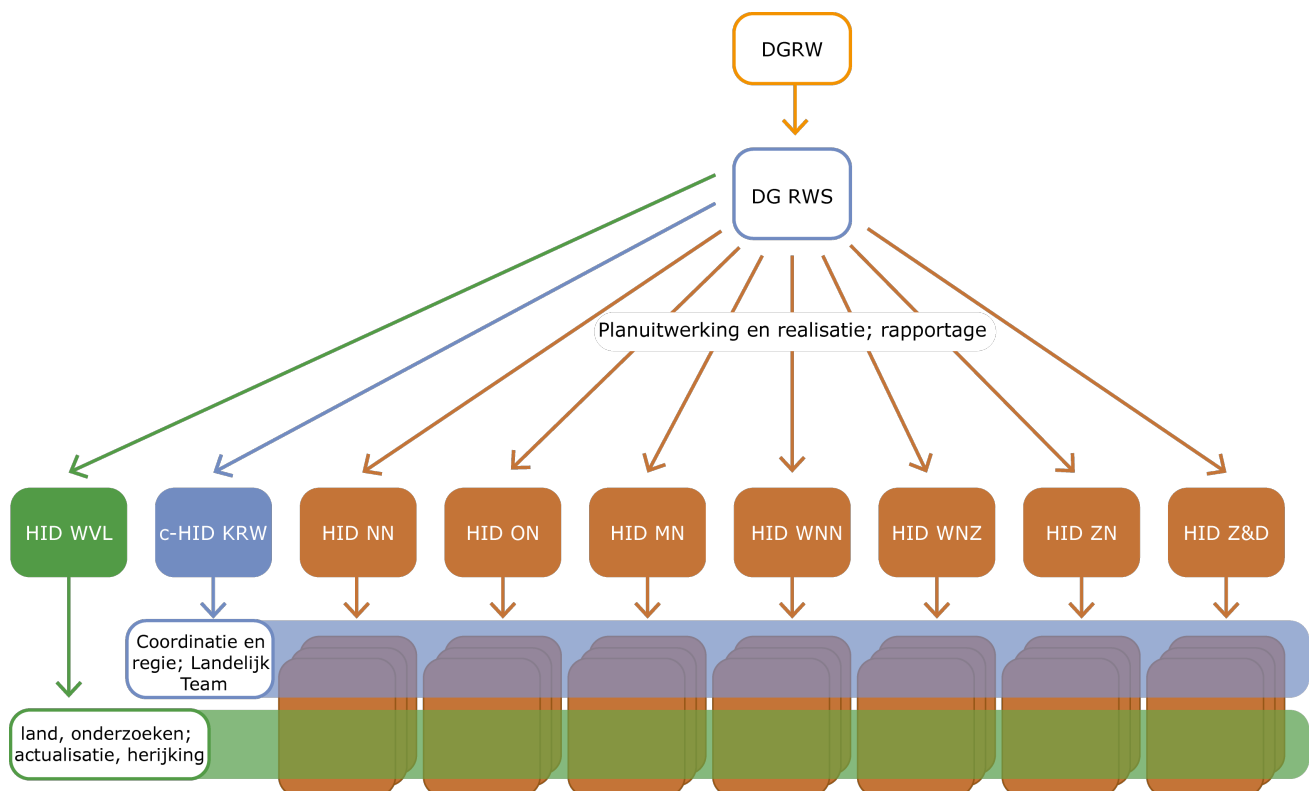
De KRW-opdracht is door DG RWS opgeknipt in acht deelopdrachten. Elke regionale dienst van RWS krijgt een opdracht en daarnaast krijgt het organisatieonderdeel WVL ook een opdracht. Om de KRW-opdracht binnen Rijkswaterstaat te coördineren, heeft DG RWS een coördinerend Hoofdingenieur-Directeur (cHID) aangewezen, dit is de HID van de regio Zee en Delta (Programmaplan KRW, 2016). Ter ondersteuning van deze taak heeft de cHID een Landelijk Programmteam aangesteld om de coördinatie van het KRW-programma op zich te nemen.

Het KRW-programma wordt aangestuurd via de zogeheten DG-HID-sturing, ook wel lijnsturing genoemd. Dit betekent dat de regionale diensten en WVL via hun HID de opdracht

⁴ De beleidskern van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu bestaat uit drie Directoraten, namelijk: Bereikbaarheid, Water & Ruimte en Internationaal en Milieu.

krijgen van de DG RWS (Programmaplan KRW, 2016). Bij escalatie is voor de regionale diensten en WV de eigen HID het eerste aanspreekpunt. Het KRW-programma volgt dus lijnsturing (Programmaplan KRW, 2016). Ook de benodigde financiële middelen worden via de DG RWS rechtstreeks verdeeld over de zeven regionale diensten en WV. Een deel van het budget is belegd als risicoreservering en valt onder de verantwoordelijkheid van de DG RWS. Het Landelijk Programmteam geeft advies via de Bestuursstaf aan de DG RWS over het wel of niet inzetten van deze risicoreservering bij eventuele tegenvallers (Bestuursstaf, 2017).

De verdeling van de KRW-opdracht binnen Rijkswaterstaat kan als volgt worden weergegeven (Figuur 4). De drie kleuren (oranje, groen en blauw) verwijzen naar de drie verschillende interne opdrachten die DG RWS heeft verstrekt ter uitvoering van de opdracht van DG RW.

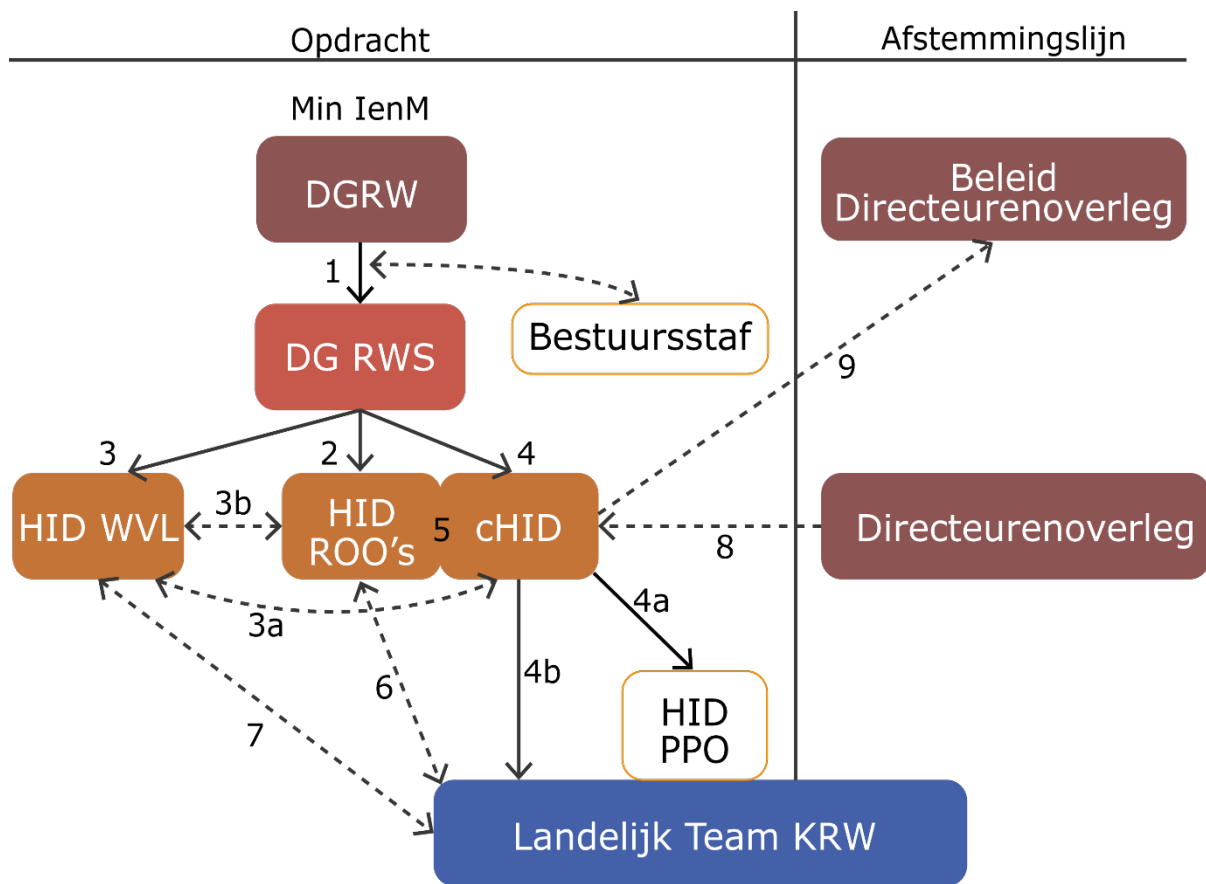


Figuur 4: Interne opdrachten van DG RWS voor uitvoering KRW-maatregelenpakket. Bron: figuur 4.1 uit Programmaplan KRW (2016, p.15)

Voor het Landelijke Programmteam is de coördinerende HID het eerste aanspreekpunt bij problemen. De cHID heeft de dagelijkse leiding gedelegeerd naar een afdelingshoofd van PVP (Programmabureau Verkenning en Planuitwerking). Daarnaast is ook een portfoliomanager van PPO (Programma's, Projecten en Onderhoud) aangewezen als aanspreekpunt voor het landelijk programmteam. Door deze dubbele sturing komen strategische vragen bij het gemandateerde afdelingshoofd van PVP terecht en ook de meer praktische vragen omtrent het programmamanagement en de uitvoering bij de portfoliomanager van PPO (Programmteam, 2017a; Programmaplan KRW, 2016).

Het onderstaande figuur (figuur 5) geeft de programmastructuur weer van het KRW-programma binnen Rijkswaterstaat en de wijze waarop de KRW-opdracht intern is verdeeld. Onder

het figuur staat een beschrijving en functie van elke lijn. De omschrijving is afkomstig uit het programmaplan van het KRW-programma (2016, p.19).



Figuur 5: Programmastructuur KRW-programma, intern RWS. Figuur afkomstig uit Programmaplan KRW (2016, p.19)

Toelichting bovenstaand figuur zoals weergegeven in het Programmaplan KRW (2016, p.19):

1. DGRW is opdrachtgever van Rijkswaterstaat (DG RWS)
2. DG RWS geeft opdracht aan de HID-en en de RWS ROO's (Regionale organisatieonderdelen) voor de planuitwerking en realisatie.
3. DG RWS geeft de opdracht aan de HID WV voor het uitvoeren van landelijke onderzoeken en voor de actualisatie van de maatregelenlijst voor de derde tranche in samenwerking met de HID-en en ROO's (3a en 3b).
4. DG RWS geeft opdracht aan de cHID om het landelijk programmteam bij HID PPO onder te brengen (4a) Het landelijk team ondersteunt de cHID (4b).
5. De cHID is primus inter pares van zijn collega HID-en, bewaakt de programmadoelen en zorgt voor afstemming, coördinatie, en eventueel escaleren op programmaniveau.
6. Het landelijk Team faciliteert de ROO's in de planuitwerking en uitvoering van de maatregelen.
7. Tussen WV en het Landelijk Team vindt afstemming plaats over de verbinding tussen de uitvoering van de maatregelen en het effect daarvan op de waterkwaliteit.

8. Directeurenoverleg adviseert de cHID bij het coördineren en regisseren van het programma.
9. De cHID (namens hem het hoofd PVP) adviseert het Beleid directeurenoverleg (BS en DGRW).

Tot slot worden in het KRW-programmaplan enkele aandachtspunten benoemt die, zoals wordt gesteld, *“een risico kunnen vormen voor het realiseren van het programma binnen de scope”* (Programmaplan KRW, 2016, p.15). Deze aandachtspunten zijn al dan niet naar voren gekomen tijdens de evaluatie van de eerste tranche. Het alert zijn op de onderstaande aandachtspunten maakt deel uit van het takenpakket van het landelijk programmateam. Voorbeelden van de aandachtspunten zijn:

- Het KRW-programma kent één landelijke opdracht voor alle Rijkswateren met een strikte deadline in 2027.
- Het inzichtelijk maken van de effectiviteit van de maatregelen. Er wordt in het programmaplan beschreven dat de focus in de eerste tranche lag op de uitvoering. *“Tot nu toe is de inspanning van de ROO’s sterk gericht geweest op het realiseren van de opgave (ha’s, km’s en aantallen) en is nog geen relatie gelegd met de monitoring door WVl en CIV.”* (Programmaplan KRW, 2016, p.15)
- De lange doorlooptijd van de opdracht en de omvang van het maatregelenpakket vormt een aandachtspunt.
- Uit de evaluatie van de eerste tranche komt de wens naar voren voor meer kennisuitwisselingen.

Naast bovenstaande genoemde aandachtspunten worden er ook nog enkele aandachtspunten genoemd die specifiek betrekking hebben op de organisatie Rijkswaterstaat. Bepaalde eigenschappen van Rijkswaterstaat kunnen een mogelijk risico vormen bij de uitvoering van de opdracht. De volgende drie organisatie-gerelateerde aandachtspunten, ook wel systeemrisico’s genoemd, worden in het KRW-Programmaplan beschreven:

- Het eerste aandachtspunt richt zich op de sturingslijn. De gehanteerde DG-HID sturingslijn heeft als gevolg dat de opdracht van DG RW over zeven regionale diensten van RWS en WVl is verdeeld. Coördinatie van de opdracht vormt dus een aandachtspunt.
- Het tweede aandachtspunt gaat over de ‘strijdigheid’ die kan ontstaan tussen de projectbeheersing enerzijds en programmabeheersing anderzijds. Er wordt in het KRW-Programmaplan benadrukt dat Rijkswaterstaat een ‘project-georiënteerde organisatie’ is. Dat de KRW-opdracht uitgevoerd wordt via een programma, dit kan spanning opleveren. (Programmaplan KRW, 2016, p.16).
- Het laatste punt gaat in op de mogelijke *“inconsistente informatiestromen binnen Rijkswaterstaat en tussen Rijkswaterstaat en het Waterkwaliteitsportaal”* (Programmaplan KRW, 2016, p.16).

Ook het omgaan met bovenstaande systeemrisico’s maakt deel uit van het takenpakket van het Landelijke Programmateam. De eerste twee systeemrisico’s zijn meegenomen tijdens de interviewrondes.

5.1.3. Analyse programmastructuur en opdracht

De gehele KRW-opdracht is verdeeld op drie tranches van zes jaar. Dit zorgt voor flexibiliteit in het programma, doordat geleerd kan worden van eerdere tranches en daarnaast is er de mogelijkheid om (niet uitgevoerde) maatregelen door te schuiven naar de volgende tranche. Het is dus mogelijk om in het KRW Programma wijzigingen door te voeren. De flexibiliteit ontstaat ook doordat de planstudie en realisatie in één keer zijn overgedragen. Hierdoor hebben de regionale diensten van Rijkswaterstaat de mogelijkheid om projecten met KRW-maatregelen aan te passen.

Uit het KRW-programmaplan blijkt dat de mogelijkheid om te leren uit eerdere tranches ook benut wordt. Uit de evaluaties van de eerste tranche zijn enkele verbeteringspunten gevonden die nu aandachtspunten vormen voor de tweede tranche. Het doorvoeren en inpassen van deze aandachtspunten is onderdeel van het takenpakket van het programmteam. Gelet op het feit dat de maatregelen voor de derde tranche in 2019 worden vastgesteld biedt dit ook de mogelijkheid om inhoudelijke verbeterpunten door te voeren, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid.

Kijkend naar de KRW-opdracht van DG RW aan DG RWS is deze binnen Rijkswaterstaat intern opgedeeld in acht deelopdrachten. De sturing op deze opdrachten volgt de DG-HID lijnsturing. Daarnaast is een cHID aangesteld en daarmee het Landelijk Programmteam om KRW-opdracht te coördineren. De cHID en het Landelijk Programmteam zitten niet in de DG-HID sturingslijn, wat de structuur en de sturing van het KRW-programma ingewikkeld maakt.

5.2 Duurzaamheidsdoelstellingen

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de duurzaamheidsdoelstellingen zijn geformuleerd in de KRW-opdracht. Daarnaast wordt in kaart gebracht hoe Rijkswaterstaat invulling heeft gegeven aan de gestelde doelstellingen. De paragraaf wordt afgesloten met een korte analyse van de resultaten waarvoor het uitgebreide conceptueel model uit hoofdstuk 3 (figuur 3) wordt gebruikt.

5.2.1 Duurzaamheid in opdrachtbrief

Voor de tweede tranche van het KRW-programma heeft DG RW ervoor gekozen om het onderwerp duurzaamheid toe te voegen aan de KRW-opdrachtbrief voor DG RWS. Het initiatief hiervoor kwam van enkele DG RW beleidsmedewerkers die vonden dat duurzaamheid een explicietere rol verdiende binnen het departement. Zij zagen de opdrachten als een geschikt instrument om hier meer vorm aan te geven (DGRW, 2017a). In de gesprekken tussen beleid en Rijkswaterstaat over de formulering van de KRW-opdracht werd de uitwerking van het onderwerp duurzaamheid 'veelvuldig' heen en weer geschoven tussen beide partijen (Programmteam, 2017a). Beide partijen waren ervan overtuigd dat de ander het meest geschikt was om het onderwerp uit te werken. Rijkswaterstaat vreesde dat door het toevoegen van duurzaamheid, de kosten zouden toenemen (DGRW, 2017a; Programmteam, 2017a). Volgens een betrokkene ontstaan er vaker dit soort spanningen in gesprekken over de opdrachtformulering tussen Rijkswaterstaat en beleid. Dit komt doordat, zo stelt een betrokkene, "*...er vaak allerlei dingen gevraagd worden aan Rijkswaterstaat die echt allemaal niet zo eenvoudig zijn, en waarvan beleid toch zegt - doe dat even*" (Programmteam, 2017a).

Een ander punt waar Rijkswaterstaat voor waakte was dat er geen 'loze' begrippen in de opdrachtbrief kwamen te staan. Zo blijkt het gebruikelijk te zijn taken uit eerdere opdrachtbrieven over te nemen naar de nieuwe opdracht. Ook als in de voorgaande opdracht hier geen invulling aan

is gegeven en in de evaluaties de opdrachtgever hier niet op is teruggekomen. Zo vertelt de programmamanager dat in de opdrachtbrief voor de eerste trance stond: *“dat we ook iets met Natura 2000 moesten”*. Hier is vervolgens geen invulling aangegeven, doordat het in de opdracht niet helder beschreven was (Programmateam, 2017a). In de ogen van de programmamanager kan het dan beter niet in de opdracht staan. Omdat er ook geen duidelijkheid bestond over het begrip duurzaamheid stelde de programmamanager voor om het dan ook niet in de opdracht op te nemen.

“Ja ik heb het zelf trouwens geprobeerd om het uit de opdrachtbrief te houden. Omdat ik het te vaag vond. Laat ik daar even eerlijk over zijn” (2017).

De programmamanager geeft aan niet tegen duurzaamheid te zijn maar alert te zijn op de mogelijke risico's en eventuele verwachtingen die worden gecreëerd wanneer duurzaamheid verder wordt uitwerkt. Uiteindelijk, onder druk van beleid is het onderwerp duurzaamheid toegevoegd aan de opdracht. De letterlijke passage in de opdrachtbrief luidde als volgt:

“Duurzaamheid is een belangrijk uitgangspunt bij het handelen van de rijksoverheid. Ik ga ervanuit dat u bij keuzes ten aanzien van de inrichting en van beheer en onderhoud waar mogelijk blijft streven naar duurzame oplossingen” (d.d. 20 april 2015 met kenmerk IenM/BSK-2015/83 603).

Uit deze passage blijkt dat er is gekozen om geen nadere invulling te geven aan de betekenis van duurzaamheid dan wel het richting geven voor een specifiek proces. De formulering in de opdrachtbrief laat zien dat beide partijen worstelen met het begrip duurzaamheid, zo stelt een betrokkene (Bestuursstaf, 2017). De opdrachtgever erkent de opdracht 'ontstellend ingewikkeld' te hebben gemaakt door de duurzaamheidspassage toe te voegen. Dit wordt met name veroorzaakt door de onduidelijkheid over de betekenis van het begrip duurzaamheid, zo stelt de opdrachtgever: *“Je praat over containerbegrippen, die uitvoeringsbegrippen moeten worden. En in zo'n algemene opdracht zetten we de uitvoering er niet bij”* (DGRW, 2017a). Bij beleid ging men in eerste instantie ervanuit dat Rijkswaterstaat wel raad zou weten met de passage over duurzaamheid. Echter, na de terughoudende reactie van Rijkswaterstaat over het invullen van duurzaamheid veranderde beleid haar koers en onderstreepte het belang om hier samen invulling aan te geven (DGRW, 2017a). Volgens de opdrachtgevers is het samen in gesprek gaan de oplossing om de wederzijdse veronderstellingen tussen beleid en RWS te overbruggen. Dit is volgens de opdrachtgever een veelvoorkomende botsing, of zoals zij formuleren de 'bekende clash' (DGRW, 2017a). Waarbij beleid ervan uitgaat dat Rijkswaterstaat wel raad weet met wat zij willen en waarbij Rijkswaterstaat denkt: *“wat zijn dat voor een goofies dat ze ons niet nader duiden wat ze willen”*, aldus de opdrachtgever (DGRW, 2017a).

Zoals in paragraaf één van dit hoofdstuk is beschreven, is de opdracht van DG RW intern binnen Rijkswaterstaat opgesplitst in acht deelopdrachten en verdeeld over de regionale diensten en WVL. Het Landelijke programmateam heeft samen met de Bestuursstaf meegeschreven aan de deze opdrachtbrieven. Er is gekozen om geen verdere invulling aan de passage duurzaamheid te geven. De reden hiervoor is dat het programmateam en de Bestuursstaf op het moment van (mee)schrijven geen duidelijk beeld van duurzaamheid had (Bestuursstaf, 2017; Programmateam,

2017a; Programmateam, 2017b). De passage over duurzaamheid in de opdrachtbrief naar de regio's is als volgt omschreven:

"...Daarnaast vraag ik uw aandacht voor het aspect duurzaamheid. Duurzaamheid is een belangrijk uitgangspunt bij het handelen van Rijkswaterstaat. Ik ga ervan uit dat bij keuzes ten aanzien van inrichting en beheer en onderhoud, waar mogelijk blijft streven naar duurzame oplossingen. De omgevingswijzer kan helpen bij het in beeld brengen van meekoppelkansen en deze moeten passen binnen de kaders van voorliggende opdrachten" (d.d. 24 mei 2016 met kenmerk RWS-2016/19290).

Een verschil ten opzichte van de opdracht van beleid is dat hier de omgevingswijzer wordt genoemd als handig instrument om meekoppelkansen te inventariseren. De gekozen toevoeging kenmerkt de wens van het landelijk programmateam om aan te sluiten bij bestaande processen binnen RWS, wat betreft de invulling van duurzaamheid (Bestuursstaf, 2017; Programmateam 2017a; Programmateam, 2017b). Opvallend is dat de omgevingswijzer al een verplicht instrument is voor projecten om te gebruiken. Het programmateam verwacht dat door het toepassen van de omgevingswijzer men gestimuleerd wordt om na te denken over duurzaamheid (Programmateam, 2017b).

5.2.2 De duurzaamheid van het KRW-programma

Binnen het KRW-programma wordt door betrokkenen verschillend gereageerd op de toegevoegde passage over duurzaamheid aan de opdracht. De reacties kunnen worden verdeeld in twee kampen. Aan de ene kant vinden medewerkers het *'niet meer dan logisch'* dat duurzaamheid een plek krijgt in het KRW-programma (Programmateam, 2017b; RWS regio, 2017a). Zij beschouwen de doelstellingen van het programma, het herstellen van de ecologische en chemische waterkwaliteit, als vorm van duurzaamheid. Aan de andere kant begrijpen enkele medewerkers niet waarom duurzaamheid is toegevoegd aan de opdracht, aangezien zij het KRW-programma al als *'vrij duurzaam'* beschouwen (Bestuursstaf, 2017; RWS regio, 2017b). Beide groepen gebruiken hetzelfde argument voor hun standpunt. Namelijk dat het KRW-programma bijdraagt aan het in de natuurlijke staat herstellen van de waterlichamen, waardoor er geen onderhoud meer nodig is. De ene groep vond het goed om te benoemen wat men al deed terwijl de andere groep juist op zijn hoede was dat door het benoemen er extra maatregelen voor duurzaamheid worden verwacht. Er bleek onduidelijkheid te bestaan over of het KRW-programma duurzaam genoeg is omwille van de doelstellingen of dat er extra maatregelen werden gevraagd. Het volgende citaat geeft deze onduidelijkheid weer en schuift de opdrachtgever naar voren om hier iets aan te doen:

"Nou vind ik de KRW eigenlijk al heel duurzaam dus in die zin moet ook de opdrachtgevende partij natuurlijk ook voor zichzelf scherp hebben wat wil je dan met duurzaamheid bij de KRW. [...] We hebben heel veel areaal in ons bezit... maar bij KRW ga je niet zonnepanelen neerleggen" (Bestuursstaf, 2017).

Niet alleen de doelstellingen van het KRW-programma worden als duurzaam beschouwd, ook geven de betrokkene aan dat bij enkele KRW-maatregelen natuur wordt aangelegd. Ook dit wordt beschouwd als een vorm van duurzaamheid. Verder wordt door medewerkers van de regionale diensten en uit de projecten benadrukt dat in de uitvoering al een *'stuk duurzaamheid'* zit

gewaarborgd. In de aanbesteding wordt gebruik gemaakt van de CO₂ prestatieladder. Een instrument dat inzicht geeft in de uitstoot van CO₂ gedurende de uitvoering. Met dit instrument is het dus mogelijk om in de selectie rond de aanbesteding de CO₂-uitstoot als selectiecriteria mee te nemen (RWS regio, 2017a; RWS regio, 2017b; CO₂ prestatieladder, 2017).

Ondanks de overtuiging van veel betrokkenen dat het KRW-programma al duurzaam is, geven de opdrachtgevers, het programmteam en de regionale diensten tegelijkertijd aan geen duidelijk beeld te hebben van wat het begrip duurzaamheid betekent. Ook in relatie tot het KRW-programma geven de geïnterviewden aan hier geen helder beeld van te hebben (Bestuursstaf, 2017; DGRW, 2017a; Programmteam, 2017a; RWS regio, 2017a; RWS regio, 2017b). Ondanks de gevoerde gesprekken tussen de opdrachtgevers, de Bestuursstaf en het programmteam over duurzaamheid is er geen duidelijkheid ontstaan.

5.2.3 Interactief proces

In de interviews geven alle partijen aan dat duurzaamheid een te vaag en abstract begrip is om mee te werken. Het programmteam heeft de taak op zich genomen om in gesprekken met de opdrachtgever (DG RW) het begrip nader te duiden, een definitie van duurzaamheid te formuleren en om aan de hand van de invulling van deze definitie een plan van aanpak op te stellen. De gesprekken over de invulling van het begrip duurzaamheid worden gevoerd met beleid (DG RW), de Bestuursstaf en het Landelijk programmteam. Deze partijen benadrukken dat er een belangrijke rol is weggelegd voor de regionale diensten en hun projectteams. Zij weten tenslotte welke mogelijkheden er zijn in de praktijk. De twee onderstaande citaten van de Bestuursstaf en de programmamanager onderstrepen de rol van de projecten:

"Maak het concreet met de projecten, ik zou graag willen dat dat in het plan van aanpak kwam te staan" (Programmteam, 2017a).

"Ja in principe vind ik dat vanuit de organisatie ideeën moeten komen hoe ze daar invulling aan willen geven omdat als projectmanager heb je veel beter idee wat je er mee kan, dan dat ik vanuit Den Haag een beetje ga zitten te vertellen wat ze moeten gaan doen" (Bestuursstaf, 2017).

Het begrip *'samen handen en voetjes geven'* zoals de opdrachtgever beschrijft, is voor alle partijen essentieel. Er wordt een grote rol toegedicht aan de praktijkkennis van de projectteams en de wens is om hen zoveel mogelijk bij het invullingsproces te betrekken. De programmamanager vertelt dat de uitwerking van het plan van aanpak nu gebeurt met een *'heel inhoudelijk groepje'*, bestaande uit medewerkers die bevlogen zijn over duurzaamheid waaronder een deskundige op het gebied van eco-engineering en technisch managers van KRW-projecten.

De programmamanager geeft aan twijfels te hebben over deze aanpak, zij stelt dat de rol van het landelijk programmteam gericht is op *"het leggen van de verbinding met de projecten"*, die de KRW-maatregelen uitvoeren. Met het *'inhoudelijke groepje'* wordt hier wellicht aan voorbij gegaan doordat kennis over de praktische uitvoerbaarheid (zoals contracten) niet wordt meegenomen. Deze aspecten zijn wel van belang, zo benadrukt de programmamanager: *"wanneer het plan van aanpak niet van waarde is voor de projecten en het hen niet helpt, gebeurt er ook niks"* (Programmteam, 2017a).

Een van de opstellers van het plan van aanpak antwoordde op de vraag of de regionale diensten worden betrokken bij het invullen van het plan van aanpak: *"Ja sommige hebben de neiging om een hele werkgroep op te richten met de regio, WVl en wij. Ik doe het net even anders, er zijn een aantal mensen enthousiast voor. Die komen zelfs naar je toe en dan kan je gewoon even afstemmen"* (Programmateam, 2017b).

Naast het afstemmen binnen de interne KRW-lijn is er door de Bestuursstaf ook geopperd om een extern bureau te laten meedenken over de mogelijkheden voor duurzaamheid binnen het KRW-programma. Met als doel om een beeld te kunnen schetsen van de opties inclusief een kostenplaatje en om dit vervolgens voor te leggen aan de opdrachtgever. Een medewerker van de Bestuursstaf benadrukt dat het rapport niet hoeft te betekenen dat Rijkswaterstaat dat ook moet uitvoeren. Het is de taak van Rijkswaterstaat om dit voor te leggen aan beleid. Er is door het landelijk programmteam niet gekozen om een extern bedrijf in te huren.

5.2.4 Analyse

In hoofdstuk twee zijn een drietal proceselementen beschreven die van belang zijn om om te gaan en tegelijkertijd invulling te geven aan duurzaamheidsdoelstellingen. De drie elementen (proactieve houding, holistisch perspectief en interactief proces) kunnen niet afzonderlijk van elkaar worden beschouwd. Dit komt doordat de eerste twee elementen vaak tot uiting komen in gesprekken omdat het een bepaalde houding en een bepaald perspectief beslaat. Dit is ook de reden waarom de drie elementen niet afzonderlijk besproken worden, maar juist in samenhang.

In de KRW-opdracht voor de tweede tranche is op initiatief van de opdrachtgever een passage over duurzaamheid opgenomen. De opdrachtgever verzoekt Rijkswaterstaat te streven, naar waar mogelijk *'duurzame oplossingen'*. In de gesprekken tussen de opdrachtgever en Rijkswaterstaat over de precieze invulling van deze aanvullende opdracht stelden beide partijen zich terughoudend op. Het doel was om in gesprek met elkaar nader invulling te geven aan de aanvullende opdracht. Deze intentie komt overeen met het proceselement *'interactief proces'*, waarbij door middel van gesprekken samen met betrokkene door het delen van ideeën en verwachtingen een begrip betekenis krijgt. Echter, beide partijen voelden zich niet geroepen om het begrip duurzaamheid verder te specificeren en uit te werken. Er werd door beide partijen verondersteld dat de andere partij geschikter was voor deze taak. Rijkswaterstaat vond dat DG RW een duidelijk beeld had moeten schetsen van hun verwachtingen, omdat zij tenslotte de opdrachtgever zijn. Aan de andere kant vond beleid Rijkswaterstaat geschikter vanwege hun ervaring en kennis over wat in de praktijk mogelijk is. Doordat beide partijen er niet uitkwamen de duurzaamheidspassage verder te specificeren, is door Rijkswaterstaat geprobeerd duurzaamheid uit de opdracht te houden. Het argument hiervoor was: als duurzaamheid vaag geformuleerd blijft, kan het beter uit de opdracht. Deze houding van Rijkswaterstaat komt niet overeen met het proceselement *'proactieve houding'*. De onduidelijkheid rond de betekenis van de duurzaamheidspassage wordt als een risico en daarmee als bedreiging ervaren door Rijkswaterstaat. Het wordt niet als kans beschouwd. Het programmteam is alert op de mogelijke risico's die de uitvoering van de projecten kunnen bedreigen. Deze focus van het programmteam komt overeen met de projectmatige aanpak, waar risicomanagement een groot deel van is, zoals beschreven in hoofdstuk drie. In paragraaf 5.4 wordt hier verder op ingegaan.

Het landelijk programmteam en de Bestuursstaf hebben ervoor gekozen om ook voor

interne opdrachtbrieven duurzaamheid niet verder te specificeren. Na het verspreiden van de interne opdrachtbrieven zijn er opnieuw gesprekken gevoerd met de opdrachtgever, de Bestuursstaf en het landelijke programmateam over de precieze invulling van duurzaamheid. Het doel van dit gesprek was het nader specificeren van de wensen en verwachtingen die de opdrachtgever had omtrent duurzaamheid. Mede aan de hand hiervan wil het landelijk programmateam een plan van aanpak opstellen. Alle partijen onderstrepen dat het belangrijk is om samen het gesprek hierover aan te gaan. Het proceselement 'interactief proces' komt duidelijk naar voren binnen het KRW-programma. Echter valt op dat alle drie partijen aangeven dat de praktische kennis uit de projectteams van belang is om duurzaamheid te kunnen invullen, terwijl deze groep tot op heden weinig betrokken wordt.

Tot slot, in de gesprekken met de betrokkenen rond het KRW-programma komt naar voren dat men het KRW-programma al duurzaam vindt doordat de doelstellingen gericht zijn op het verbeteren van de waterkwaliteit, bepaalde maatregelen bestaan uit natuurontwikkeling of omdat er in de aanbesteding al gewerkt wordt met de CO2 prestatieladder. Dit zijn voornamelijk aspecten gericht op het verbeteren van de ecologische duurzaamheid. Als we kijken naar het proceselement 'holistisch perspectief' wordt duurzaamheid breder beschouwd, waarbij sociale en economische duurzaamheid geïntegreerd zijn. Ondanks dat de medewerkers de ecologische aspecten benoemen, wordt duurzaamheid dus niet-holistisch beschouwd. Bovendien geven de medewerkers aan niet precies te weten wat duurzaamheid inhoudt.

Opvallend is dat de betrokkenen de 'stempel' duurzaamheid terecht vinden op basis van de huidige gang van zaken. Maar op het moment dat er aanvullende activiteiten nodig zijn, zijn de betrokkene minder enthousiast. Men is niet bereid om een extra stap te zetten.

5.4 Complexiteiten

In de volgende paragraaf wordt beschreven welke barrières worden ervaren door de betrokkenen rond het KRW-programma bij het omgaan en uitvoeren van de duurzaamheidsdoelstellingen.

5.4.1 Barrières in de praktijk

De aanvullende toevoeging van duurzaamheid heeft de KRW-opdracht moeilijker gemaakt. De opdracht dient ondanks de extra doelstelling binnen de gestelde kaders te worden behaald. Deze gestelde kaders vormen dan ook het probleem, zo stelt een RWS-betrokkene bij het KRW-programma.

"Het probleem met duurzaamheid is dat we een afspraak hebben dat we dat budgetneutraal doen" (Bestuursstaf, 2017).

Ook de opdrachtgever benadrukt dat duurzaamheid dilemma's gaat opleveren, doordat de andere doelstellingen met betrekking tot de capaciteit, het budget en de planning behouden dienen te blijven. Wanneer een duurzame oplossing meer tijd of geld vraagt ontstaat er een dilemma. Doordat de KRW-projecten in verschillende fasen zitten, geldt voor elke fase een ander uitgangspunt. Van projecten in de realisatiefase wordt gevraagd om in de contracten zoveel mogelijk uitvraag te doen naar duurzaamheid. Bij projecten in de uitwerkingsfase wordt gekeken of er nog kansen liggen voor duurzaamheid (Bestuursstaf, 2017). De opdrachtgever verwacht dat de beperkingen (geen extra tijd of budget) de creativiteit in de projectteams naar boven haalt om op

zoek te gaan naar *"meekoppelkansen, medefinanciers en verdienmodellen"* (DGRW, 2017a).

Uit de interviews met de projectleiders van de regionale diensten blijkt dat bij het uitvoeren van duurzaamheid men tegen een aantal barrières aanloopt. Zo blijkt *interne regelgeving* de keuze voor een duurzaam alternatief te bemoeilijken (RWS regio, 2017; RWS regio, 2017b). Een voorbeeld hiervan komt uit één van de regionale diensten waar men graag stenen wil hergebruiken. In het IJsseloog liggen stenen ter oeververdediging. Vanwege de natuurontwikkeling in dit gebied, is de natuur zodanig gegroeid dat de stenen niet meer nodig zijn om de golfslag op te vangen. Het projectteam wil deze stenen graag hergebruiken in een ander project, zoals bij de zuidelijke randmeren of in het Eemgoomeer. Echter, de huidige interne regelgeving zorgt ervoor dat hergebruikte stenen duurder worden voor een aannemer dan wanneer hij nieuwe stenen aanschaft. De stenen moeten namelijk opnieuw worden getest, om de kwaliteit te controleren. De projectleider zegt hierover: *"Dat is toch wel erg jammer. En ergens anders moeten we weer betalen om dat spul weg te laten halen"* (RWS regio, 2017a). Het geld voor het weghalen en afvoeren van de stenen wordt uit een andere kostenpost betaald dan die voor aanlegprojecten. De verschillende kostenposten bemoeilijken het inzichtelijk maken van hoeveel er eventueel bespaard had kunnen worden bij het hergebruik van de stenen (RWS regio, 2017a).

Een andere barrière die werd ervaren door een projectleider speelde bij een project in de fase vóór de planuitwerking waarin werd gekeken of het mogelijk was om met externe partijen samen te werken. Eén van de partijen was de recreatie- en natuurbeheerder in het gebied en had een paar wensen liggen op het gebied van recreatie (RWS regio, 2017a). Deze partij had echter geen geld beschikbaar. De regio zag mogelijkheden om naast het geplande natuurproject ook eenvoudige recreatiewensen in te vullen, als vorm van duurzaamheid. In ruil daarvoor zou de recreatie- en natuurbeheerder een omgevingsmanager en misschien zelfs een projectmanager kunnen leveren voor het project (RWS regio, 2017a). Maar vanwege interne juridische regelgeving werd deze samenwerkingsvorm niet goedgekeurd. Een betrokkene over de gevolgen van dit besluit:

"Dus nu zijn we heel hard bezig om binnen RWS breed capaciteit te vinden, capaciteit dat we eigenlijk niet hebben. Terwijl in z'n vorm had ik toch mooi met de mensen uit de regio kunnen samenwerken, ...mensen die het gebied goed kennen."

Een medewerker omschrijft dat het vaak moeilijk is om aan te sluiten bij de wensen en issues van stakeholders, doordat dit vaak gevolgen heeft voor de scope van het project. Een medewerker beschrijft dat de scope van een project in de huidige cultuur van RWS niet snel wordt aangepast:

"We [RWS] gaan geen scope-uitbreiding doen mits daar niet een grote zak tegenover staat. Nou onze omgeving heeft geen zak met geld, dus dat is het al snel nee sorry dat kunnen we niet doen" (RWS regio, 2017a).

Een ander punt waar wrijving ontstaat bij het uitvoeren van duurzaamheid is tijdens het vertalen van duurzame ideeën aan de 'voorkant' van een project naar de contracten voor de uiteindelijke uitvoering (RWS regio, 2017a; RWS regio, 2017b). Van de vele ideeën, zo vertelt een projectleider, blijft in de contracten enkel nog CO₂-uitstoot staan. Een projectmanager van een KRW-project in de realisatiefase onderstreept deze ervaring. Hij beschouwt duurzaamheid als een *"elastisch begrip zonder meetlat"*. Over de keuze tijdens de aanbesteding vertelt de projectmanager het volgende:

"...kiezen wij alleen voor het meetbare, de CO2 prestatieladder. Meer kunnen wij niet verzinnen" (RWS regio, 2017b).

In de uitvoering dreigt duurzaamheid vaak vast te lopen. Afhankelijk van de inspanningen en betrokkenheid van een projectleider worden barrières soms omzeild of uitgesteld. Een projectleider omschrijft zijn poging om duurzaamheid concreter te maken:

"...het moet allemaal zo duurzaam mogelijk. Maar wat is duurzaam? Die vraag krijgen ze van mij terug maar dan krijg je geen antwoord" (2017).

Naast het ontbreken van een concrete invulling van het begrip duurzaamheid, maken de huidige contractvormen het volgens een projectleider haast onmogelijk om iets met duurzaamheid te doen. In het kader van hergebruik van grond wordt de aanbestedingswet geïnterpreteerd als obstakel omdat *werken* (RWS-term voor een project) niet gebundeld mogen worden aanbesteed.

"Je mag dingen niet combineren in een aanbesteding want dan benadeel je het midden- en kleinbedrijf, dat is gewoon wet" (RWS regio, 2017).

In de ogen van de projectmanager is dit een groot obstakel want *"... de wet is heilig hé"*, aldus de projectmanager (RWS regio, 2017b). Toch zijn er wel manieren om dit te omzeilen. Men kan er bijvoorbeeld voor kiezen om een contract op te stellen met meerdere percelen. Ookal biedt deze vorm een oplossing, volgens de projectmanager maakt dat de projecten niet makkelijker.

[...] "En dan kan je wel een contract met meerdere percelen doen, dat zou nog kunnen, maar dat is allemaal ingewikkeld en uiteindelijk mag het ook niet."

De juridische regelgeving wordt gezien als een barrière voor het voorschrijven van duurzaamheid in projecten (RWS regio, 2017b). Door inspanningen van betrokken projectleiders worden barrières vaker uitgesteld dan dat ze daadwerkelijk worden geslecht. Zo vertelt een medewerker van een regionale dienst het volgende over het spanningsveld tussen duurzaamheid, planning en budget:

"Ze [beleid] steken het heel ruim in, maar ze zeggen het huidig beleid moet gehandhaafd worden. Het moet binnen de hoekpunten behandeld worden en uiteindelijk houd je dan nog heel weinig bewegingsruimte over voor degene in de uitvoering" (RWS regio, 2017a).

5.4.2 Analyse

In hoofdstuk drie is het onderscheid beschreven tussen twee soorten complexiteiten die projecten kunnen ervaren. Detail complexiteit maakt projecten ingewikkeld, doordat gecompliceerde relaties ontstaan tussen de projectcomponenten (tijd, geld en scope). Dynamische complexiteit ontstaat niet intern in het project maar ontstaat door externe ontwikkelingen buiten het project die invloed uitoefenen op het project. In deze analyse wordt gekeken hoe de verschillende barrières die worden ervaren in de praktijk beschouwd kunnen worden als vorm van dynamische of detail complexiteit.

Uit de gesprekken met de projectleiders komt naar voren dat de uitvoering van duurzaamheid moeizaam verloopt. Kansen op het gebied van grond- en materiaalhergebruik zoals aangegeven door de opdrachtgever en het programmateam, lopen in de praktijk tegen juridische of interne regelgeving aan. Met als gevolg dat een duurzaam idee als onuitvoerbaar wordt ervaren. Naast de regelgeving wordt ook de onduidelijkheid over de betekenis van duurzaamheid en het

tekort aan financiële middelen aangekaart als barrière.

Zowel de juridische als interne regelgeving kan beschouwd worden als externe factor. Het ligt buiten de grenzen van een project en daarmee buiten het bereik van de projectleider. In het geval van de regels omtrent het hergebruik van materiaal werkt dit door op de projectcomponenten. Dit is omdat de regels ervoor zorgen dat een duurzame toepassing duurder uitpakt en omdat de kans bestaat dat een duurzame toepassing meer tijd in beslag neemt. Regelgeving die een barrière vormt valt (doordat het een externe factor betreft) onder dynamische complexiteit. Zoals in hoofdstuk drie is beschreven is een *interactieve* managementstrategie nodig om om te kunnen gaan met deze externe factoren. Een programma kan hierin een rol spelen door deze problemen weg te nemen bij de projecten, om hiervoor op een overkoepelend niveau oplossingen te bedenken. Doordat alle projecten te maken hebben met dezelfde regelgeving, is het ook efficiënter om op een hoger niveau een antwoord te bedenken.

Het streven naar duurzame oplossingen en tegelijkertijd de gestelde kaders willen handhaven, wordt ook door de projecten als barrière beschouwd. Er wordt hiermee weinig ruimte geboden aan de projecten om aan deze aanvullende opdracht invulling te geven. De aanvullende opdracht en het willen handhaven van de eerdere opdracht zorgt ervoor dat de projectcomponenten onder druk komen te staan. Hierdoor kan er sprake zijn van detail complexiteit. Het project wordt ingewikkelder, doordat er een tegenstrijdigheid kan ontstaan tussen de aanvullende opdracht en de oorspronkelijke opdracht. Echter kan de aanvullende opdracht ook beschouwd worden als een externe ontwikkeling, het ligt namelijk buiten het bereik van de projectmanager. Het probleem ontstaat bij de formulering van de opdracht, buiten het project. Doordat de opdracht wordt omgezet in een scope ontstaat er spanning tussen de projectcomponenten. Net als bij de barrière omtrent de regelgeving, kan ook hier een programma uitkomst bieden. Evenals beschreven in hoofdstuk drie kan een programma een verbindende schakel vormen tussen het strategische niveau en de uitvoering in de praktijk. Bij de KRW-opdracht bevindt het programmteam zich ook in deze positie, doordat het aan tafel zit bij besprekingen met de opdrachtgever over de opdrachtbrief. Ondanks deze positie, heeft het programmteam in die gesprekken deze taak niet op zich genomen, zoals in paragraaf 5.3 naar voren kwam.

Een andere barrière die wordt ervaren bij de projecten heeft betrekking op de betekenis van duurzaamheid. Er is onduidelijkheid bij de projectteams wat er precies van hen wordt gevraagd. Deze barrière kan zowel als een vorm van dynamische complexiteit als detail complexiteit worden beschouwd. Enerzijds staat het streven naar een duurzame oplossing in de scope van het project, dit maakt het project ingewikkelder doordat er niet precies gedefinieerd hoe hier mee om te gaan dan wel wat er verwacht wordt. Anderzijds ligt het invulling geven aan de opdracht buiten de grenzen van het project en kan het dus worden beschouwd als dynamische complexiteit. Ook voor deze barrière geldt hetzelfde als voor de twee eerder genoemde barrières, namelijk dat een interactieve managementstrategie hierbij kan helpen. In dit geval had het programmteam een rol kunnen spelen, door in de gesprekken met de opdrachtgever te streven naar meer duidelijkheid. De volgende paragraaf zal dieper ingaan op de rol van het programmteam binnen de KRW-opdracht.

5.5 Project en Programmamanagement binnen het KRW-programma

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het programmateam omgaat bij het invulling geven aan de duurzaamheidsdoelstellingen en wat hun rol is binnen dit proces.

5.5.1 Taken landelijk programmateam

Zoals staat beschreven in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is het landelijk programmateam aangesteld om de voortgang van het KRW-programma te coördineren. Door de omvang van het programma en de verspreiding van de opdracht over de acht RWS-diensten vormt *“het bijhouden van de administratie en het hebben van een goed overzicht, de grootste uitdaging van het programmateam”* (Programmamateam, 2017a). Het rapporteren aan de opdrachtgever (DG RW) wordt gezien als de *‘core business’* van het landelijk programmateam, met de jaarrapportage als *‘belangrijkste product’*, zoals medewerkers van het programmateam stellen (Programmamateam 2017a, Programmamateam, 2017c). Dit komt overeen met de omschrijving in het programmaplan, waarbij het volgende wordt beschreven over de werkwijze van het programmateam:

“Het Landelijk Team werkt risico- en kansgestuurd en beheerst de belangrijkste onzekerheden die een risico vormen voor de programmadoelen.” (Programmaplan KRW, 2016, p. 23).

Het beheersen van mogelijke onzekerheden kan worden beschouwd als één van de hoofdtaken van het programmateam. In de eerdergenoemde gesprekken tussen DG RW en DG RWS over de formulering van de KRW-opdracht, waarbij ook het landelijk team betrokken was, is deze risico-gestuurde houding terug te zien. Ook in de vervolgesprekken over het plan van aanpak wat betreft duurzaamheid stelt de programmamanager zich terughoudend op om eventuele risico's te vermijden. Risico's die kunnen ontstaan door de gestelde duurzaamheidsdoelstellingen. Zo zegt de programmamanager:

“Voor ons als programma, is het natuurlijk wel eventjes de vraag. We wekken ook verwachtingen en wij voeren het helemaal niet zelf uit. Dus dat is een risico, dat we toch straks terug moeten en zeggen ja we wilden wel beheer en onderhoud en iets met die grondstromen werkt toch niet in de projecten” (Programmamateam, 2017a).

Het terugkomen op eerder gemaakte afspraken met de opdrachtgever wordt door het programma beschouwd als een risico. Ondanks dat duurzaamheid is toegevoegd aan de KRW-opdracht ligt de focus binnen het programmateam op de planning en het budget. Dit is ook een belangrijk onderdeel van het takenpakket van het programmateam. De reden, volgens de programmamanager, waarom er meer prioriteit wordt toegekend aan de planning en budget komt doordat nog niet duidelijk is wat onder duurzaamheid wordt verstaan. Het volgende citaat laat zien dat de prioriteiten liggen bij de planning en het budget.

“Nou ja kijk, ik denk wel dat zolang dat duurzaamheid nog zo vaag beschreven is worden we alleen afgerekend op de kilometer oevers en dat het binnen tijd en budget wordt bereikt” (2017).

Los van de opdracht waarin wordt gesteld dat de huidige kaders qua budget en planning gehandhaafd dienen te worden, zijn deze prioriteiten nauw verweven met de organisatiecultuur (Programmateam, 2017). Zo zegt de programmamanager over Rijkswaterstaat: *"Wij zijn echt een uitvoeringsorganisatie, van op tijd... en daar zijn we ook trots op als het lukt"* (Programmateam, 2017a). Deze cultuur levert voor het invulling geven aan duurzaamheid ook een spanningsveld op, *"doordat we [RWS] niet gewend zijn buiten de kaders te denken"*, aldus een medewerker van de Bestuursstaf (2017).

"Het sijpelt nog niet erg door dat er een mogelijkheid is om heel ver out of the box te denken. Zonder dat je daar ook concreet wat mee moet maar je moet het gewoon voorleggen. En we zijn nu gewoon nog heel erg in ons hoofd van het moet altijd binnen budget en het kan allemaal niet te extreem terwijl ik denk van op het moment dat je een heel goed idee hebt, en het kost wat geld, je kunt het altijd voorleggen. Dus daar zit nog wel een spanningsveld" (Bestuursstaf, 2017).

Opvallend is dat vanuit beleid wordt gepleit voor een minder rigide houding bij de projecten, waarbij ze de creativiteit bij de projecten willen uitlokken voor het vinden van duurzame oplossingen. De huidige tweede tranche wordt door de opdrachtgever omschreven als een *'transitieperiode'*, waarbij men zoekende is naar de juiste invulling en aanpak. Dit verloopt volgens hen *'vaak op rommelige wijze'* (DGRW, 2017a; DGRW, 2017b). Enerzijds biedt de opdrachtgever ruimte aan de opdrachtnemer, door aan te geven dat *'het een zoektocht is, het tijd kost om hier invulling en helderheid over te hebben en dat het niet erg is als dit rommelig verloopt'*. Dit zijn tenslotte karakteristieken van een transitie, aldus de opdrachtgever (DGRW, 2017a) Anderzijds wordt benadrukt dat de opdracht wel binnen het afgesproken kader wat betreft planning en budget moet worden uitgevoerd.

5.5.2 Rol programmateam bij dilemma's

In paragraaf 5.4 hebben we kunnen zien dat een duurzame oplossing duurder kan uitpakken, zoals bij het hergebruik van stenen. Daarnaast kunnen duurzame oplossingen meer tijd in beslag nemen, doordat er een oplossing moet worden gevonden voor conflicterende regelgeving. De opdrachtgever wil graag dat dit soort dilemma's uit de praktijk aan hen worden voorgedragen. Zij beschouwen de projecten als *'proeftuinen vol met experimenten'*. De opdrachtgever ziet daarin een behulpzame rol voor zichzelf weggelegd, om knopen door te hakken of door in gesprek te gaan met andere ministeries over conflicterende regelgeving. Als voorbeeld schuift de opdrachtgever het onderwerp energiewinning naar voren om te laten zien hoe zij als *'helpende hand'* een rol bij problemen kunnen spelen.

"Een heel bekend debat dat Rijkswaterstaat niet als energiemaatschappij mag optreden. Wat doe je dan, want je wil het energieneutraal maken en als het even kan wil je ook nog je overschot leveren aan de markt en dan moeten we dus met de collega's van EZ gaan praten hoe dat kan. Of er moeten wetten worden veranderd en hoe het in de tussentijd getackeld kan worden" (DGRW, 2017a).

De opdrachtgever wil graag een rol spelen bij de dilemma's waarbij er sprake is van conflicterende regelgeving. Uit de gesprekken tussen RWS en DGRW en uit de interviews blijkt dat er extra budget beschikbaar is en ook de bereidheid om in sommige gevallen uitstel te verlenen (DGRW,

2017a). Dit staat haaks op de eerdere afspraken waarbij gesteld werd dat duurzaamheid binnen de huidige kaders qua budget, tijd en capaciteit dient te worden ingevuld. Zoals in de vorige paragraaf beschreven wil de opdrachtgever graag de creativiteit bij de projecten aan wakkeren door te stellen dat het budgetneutraal moet maar de opdrachtgever erkent dat je ook ruimte moet bieden. Zo zegt de opdrachtgever over duurzaamheid en het handhaven van de gestelde kaders: *"Je kan niet het één doen zonder het ander"*. In de ogen van de opdrachtgever is er een belangrijke taak weggelegd voor het landelijk programmteam bij het voorleggen van dilemma's uit de praktijk. De opdrachtgever vertelt dat de terugkoppeling via het Landelijke Programmteam moet lopen, wat blijkt uit het volgende citaat: *"Zij zijn als ware de intermediair tussen de beleidskern, en de regionale teams die het echt doen"* (DGRW, 2017a). Bij problemen dient het Landelijk team de *'eerstelijns zorg'* te bieden en indien nodig kan er opgeschaald worden naar de opdrachtgever. Dit is hoe de opdrachtgever het graag zou zien. Uit de interviews komt echter naar voren dat de officiële aanspreekpunten anders zijn georganiseerd, namelijk via de DG-HID sturing (Bestuursstaf, 2017; DGRW, 2017a; Programmteam, 2017a). De HID in de regio dient voor de projecten als aanspreekpunt en beslist ook in de gevallen wanneer er extra geld nodig is. Alleen in grote gevallen waarbij de landelijke voortgang in het geding komt, dient ook het landelijk team te worden geïnformeerd. Voor het landelijk team kwam deze informatie deels als een verrassing, laat een medewerker uit het landelijk team weten.

"Ja dat is natuurlijk wel lastig als die HID gaat beslissen. Dan heeft de CHID ook niet zoveel in te brengen, want die ziet het dan niet eens. Nou ja, dat is wel een leuk organisatievraagstuk van in hoeverre hebben wij daar invloed op als landelijk team" (Programmteam, 2017a).

Ondanks dat het programmteam niet in DG-HID lijn zit, heeft het programmteam volgens de Bestuursstaf hier wel een belangrijk rol in die vraagt om een *'actieve invulling'* (2017). Doordat het programmteam een ondersteunde rol heeft richting de regionale diensten kunnen zij de diensten helpen met dit onderwerp. Deze actieve rol wordt ook benadrukt in het programmaplan, waarbij het programmteam *'proactief en vraaggestuurd werkt vanuit de behoeften van de ROO's en WVL'* (p.17). Echter kunnen zij niet *'sturen'* op dit vlak, zo stelt de Bestuursstaf over de rol van het programmteam:

"Je hebt niet het mandaat om inderdaad te zeggen: ik wil dit, kom maar met... Dat is een beetje het gekke aan de positie. Ja, dat is een beetje het programmamanagement binnen RWS" (2017).

Achteraf gezien benadrukt de Bestuursstaf dat de rol van het landelijke programmteam wellicht in de opdrachtbrieven naar de regionale diensten beter omschreven hadden kunnen worden.

"We hadden natuurlijk kunnen zeggen we verzoeken jullie om specifiek te kijken naar het onderwerp duurzaamheid en om aan het landelijk team voorbeelden aan te dragen, hoe je daar mee om zou willen gaan. Zodat het besproken kan worden" (2017).

Binnen het programmteam wordt positief gedacht over de faciliterende rol van het programmteam want volgens de programmamanager werkt de faciliterende rol juist wel: *"Ik denk dat het hier echt de kunst is om de goede voorbeelden naar voren te halen, en niet met het*

vingertje te wijzen" (Programmteam, 2017a). En volgens de opdrachtgever ben je als programma zonder middelen *"juist een goede sparringpartner"*. Een projectleider uit de regio deelt dit inzicht niet, zo blijkt uit het volgende citaat.

"Die [het landelijk programma team] vinden dan weleens iets over duurzaamheid en die willen dan meepraten maar die hebben ook geen geld...(RWS regio, 2017b)

Ook andere medewerkers bij de regionale diensten zien niet direct een rol weggelegd voor het landelijk programmteam bij het oplossen van barrières. Zo zegt een projectmanager over de barrières rond de contracten:

"Misschien kan PVP helpen, niet eens zo zeer het landelijk team. Maar het PVP-deel die doet al die toetsen. Maar ik weer niet of die ook invloed hebben op de contractmanagementregels" (RWS regio, 2017a).

Een medewerker van het programmteam ziet voor het oplossen van barrières een taak voor WV: *"Er zijn WV-taken weggelegd voor het opruimen van oude regels"*. Dit citaat sluit niet aan op de wens van de opdrachtgever, die dilemma's met conflicterende regelgeving graag zelf krijgt voorgelegd. Ook geven de projecten aan niet eerder vragen te hebben gekregen van het landelijk programmteam ten aanzien van duurzaamheid en de mogelijke problemen.

5.5.3 Analyse

In hoofdstuk drie staan de karakteristieken van projectmanagement en worden de verschillende vormen van programmamanagement beschreven. Projectmanagement is het plannen en beheersen van een project. De geplande activiteiten zijn gericht om een vooraf gedefinieerd eindproduct (output) te bereiken, binnen een bepaalde tijd en budget (Glasbergen & Driessen, 2005). De drie beschreven vormen van programmamanagement zijn: 1) multi-project management, 2) shared-service programma en 3) een programma op basis van doelstellingen. In deze analyse wordt de verbinding gelegd tussen de structuur van het KRW-programma, de rol van het programmteam en de beschreven vormen van programmamanagement in hoofdstuk drie.

Rijkswaterstaat heeft van DG RW de opdracht gekregen om het KRW-programma op 'voortvarende' wijze uit te voeren. Dat wil zeggen, het uitvoeren van de 242 maatregelen van tranche twee overeenkomend met de scope en binnen tijd en geld te realiseren. De belangrijkste taak van het programmteam is het coördineren van het KRW-programma. Daarnaast heeft het programma een faciliterende en ondersteunende rol richting de projecten. Het programmteam beschikt niet over middelen en wordt in RWS termen ook wel een programma op regiebasis genoemd. Het KRW-programma kan het best beschouwd worden als een hybride programmavorm. Het komt namelijk niet exact overeen met één van de drie type programma's zoals beschreven door Van Buuren et al. (2010). De coördinatietaken van het programmteam komen overeen met het multi-project management (de light variant van programmamanagement). Doordat het programmteam ook een faciliterende en ondersteunende rol heeft richting de ROO's, kan het programmteam ook als shared-service-centre worden beschouwd. Hiervan kunnen de projecten gebruik maken. Doordat de KRW-maatregelen, deze worden vaak gebundeld in projecten, gericht zijn op het herstellen van de ecologische en chemische waterkwaliteit, kunnen de projecten gezien worden als bouwstenen voor het uiteindelijk behalen van dit doel. Wanneer maatregelen niet

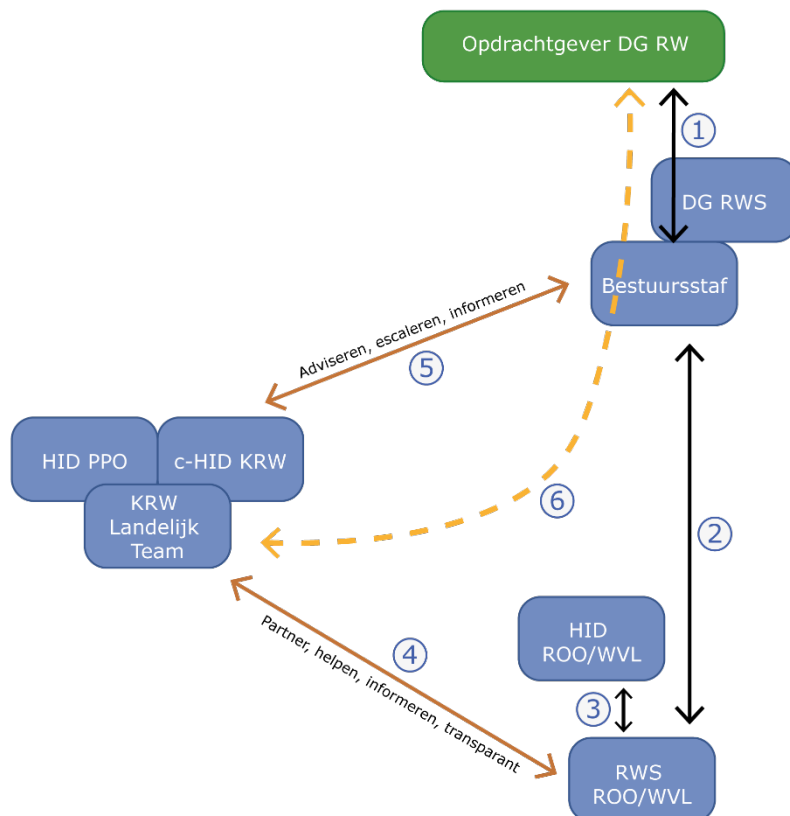
uitgevoerd kunnen worden of niet het beoogde effect hebben op het te behalen doel, kunnen deze dus gewijzigd worden. De vorm waarin projecten als bouwstenen worden ervaren, valt onder de meer strategischere vorm van programmamanagement. Echter wordt in de opdracht aan Rijkswaterstaat niet gesproken over het behalen van doelen maar over het uitvoeren van de specifiek geselecteerde maatregelen.

De focus ligt dus op het uitvoeren van de maatregelen waarbij wordt gestreefd naar een specifiek resultaat (*output*). Dit komt overeen met de projectmatige manier van werken dat *output* georiënteerd is en niet (zoals bij een '*programma op basis van doelstellingen*') op de *outcome* (doelen). Deze projectmatige houding is ook terug te zien in hoe het programmteam omgaat met de aanvullende opdracht over duurzaamheid. Zoals beschreven in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk, heeft het landelijk team samen met de Bestuursstaf gesprekken gevoerd met de opdrachtgever DGRW. In de gesprekken met DG RW stelde het programmteam zich terughoudend op en was alert mogelijke risico's die konden ontstaan. Risico's die kunnen ontstaan doordat verwachtingen gewekt worden bij de opdrachtgever, maar mogelijk niet kunnen worden uitgevoerd. Het programmteam wil geen verwachtingen wekken omdat zij niet gaan over de uitwerking en uitvoering, dit gebeurt namelijk in de projecten. Het programmteam stelt dat, zolang er geen concrete invulling is van het begrip duurzaamheid, de prioriteiten van het programma liggen bij '*het aantal km oevers dat binnen tijd en budget worden gerealiseerd*'. Het is opvallend dat dit argument wordt aangehaald door het programmteam. Omdat het programmteam de mogelijkheid heeft om samen met de opdrachtgever betekenis te geven aan de passage over duurzaamheid in de opdrachtbrief. De houding van het programmteam vertoont gelijkenissen met de karakteristieken van projectmatig werken doordat het aanstuurt op het vermijden van mogelijke risico's.

Uit de interviews komt naar voren dat het programmteam een belangrijke rol heeft bij het ophalen van dilemma's bij de projecten. Het programmteam wordt als intermediair beschouwd tussen de opdrachtgever en de projecten bij de regionale diensten. In deze rol kunnen zij problemen en dilemma's ophalen en voorleggen aan de opdrachtgever die worden ervaren bij het streven naar duurzame oplossingen. In het onderstaande figuur (figuur 6), afkomstig uit het KRW-programmaplan, zijn de sturingslijnen van het KRW-programma zichtbaar gemaakt. Hieraan is een extra lijn toegevoegd tussen het programmteam en de opdrachtgever, die een directe relatie hebben als het gaat om het verder vormgeven van duurzaamheid. Daarbij ziet de opdrachtgever graag dat de dilemma's via dit programmteam bij hen terechtkomen. Bij deze directe lijn is de Bestuursstaf wel aanwezig. Echter, uit de interviews komt naar voren dat projectmanagers keuzes ten aanzien van duurzaamheid (extra budget of uitloop) voorleggen aan hun meerdere binnen de 'lijn'. Hiermee wordt de DG-HID lijn bedoeld, in deze lijn zit niet het programmteam. De keuzes worden binnen deze lijn gemaakt waardoor het programmteam hier geen direct zicht op heeft. Binnen het programmteam had men nog niet nagedacht over dit organisatievraagstuk. Maar medewerkers uit het programmteam erkennen dat het lastig wordt op het moment dat de HID over de keuzes gaat beslissen.

In het onderstaande figuur (figuur 6) zijn de sturingslijnen binnen het KRW-programma weergegeven. De zwarte lijnen geven de DG-HID sturingslijn aan welke de formele sturingslijnen vormen binnen het programma. Uit de uitkomsten blijkt dat de opdrachtgever in de aanvullende gesprekken met het programmteam over duurzaamheid de ruimte geeft aan de projecten om

invulling te kunnen geven aan de duurzaamheidsdoelstellingen. De mogelijke ruimte die door de opdrachtgever geboden wordt bereikt niet de projecten. De projectteams maken samen met hun meerdere keuzes 'binnen de lijn' ten aanzien van duurzaamheid, waarbij de scope van het project weinig ruimte laat om duurzaamheid in te kunnen vullen. Het programmteam heeft geen middelen om op deze keuzes invloed uit te oefenen. Om een rol te kunnen spelen in het ondersteunen van de projecten bij de barrières rond duurzaamheid, is het noodzakelijk dat het programmteam een proactieve rol op zich neemt. Alleen zo is het mogelijk om inzicht te krijgen in wat er speelt bij de projecten rond duurzaamheid en welke barrières ervaren worden.



Figuur 6: Sturingslijnen binnen KRW-programma. Gebaseerd op figuur 4.2 uit het KRW programmaplan (2016, p.18), aangepast door de auteur.

Toelichting sturingslijn figuur 6:

1. Opdrachtgever DGRW – opdrachtnemer DG RWS
2. DG-HID sturing – lijnsturing
3. Lijnsturing binnen regionale dienst
4. Ondersteunde rol programmteam richting regio's RWS. Regio's rapporteren voortgang aan het Landelijk Programmteam.
5. cHID rapporteert aan de Bestuursstaf en de DG RWS over de voortgang van de KRW-opdracht.
6. Gesprekken over de invulling van duurzaamheid tussen het Landelijk Programmteam, de Bestuursstaf en de opdrachtgever DGRW

Hoofdstuk 6 Reflectie

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien hoe men binnen het KRW-programma is omgegaan met het invulling geven aan de gestelde duurzaamheidsdoelstellingen, welke barrières er worden ervaren, hoe programmamanagement binnen het KRW-programma is ingericht en hoe dit uitpakte in de omgang met duurzaamheid. Aan de hand van de uitkomsten uit de interviews en documentanalyse zijn een viertal stellingen geformuleerd die gedurende de focusgroep zijn bediscussieerd. De eerste stelling heeft betrekking op de terughoudende (re)acties van de betrokkenen rond het onderwerp duurzaamheid. De tweede stelling gaat in op de projectmatige manier van werken en hoe zich dit verhoudt tot het uitvoeren van duurzaamheid. De derde stelling is gericht op de rol die managers moeten innemen bij het invulling geven aan duurzaamheid. De laatste stelling haakt in op de barrières en kansen die rond duurzaamheid liggen.

Het doel van de focusgroep was om te reflecteren op de resultaten van het KRW-programma en deze tegelijkertijd te kunnen plaatsen in een breder 'Rijkswaterstaat perspectief'. In dit hoofdstuk wordt per stelling een korte weergave van de discussie uiteengezet.

6.1 Stelling één: Duurzaamheid als risico

Uit de interviews met de betrokkenen rond het KRW-programma kwam naar voren dat men geen duidelijk beeld had van wat de duurzaamheidsdoelstellingen in de KRW-opdracht betekenden en welke gevolgen dit met zich meebrengt. De onduidelijkheid werd mede veroorzaakt door het ontbreken van een specificatie van duurzaamheid in de opdracht, ondanks de gevoerde gesprekken tussen Rijkswaterstaat en opdrachtgever DG RW. Daarnaast gaf men binnen het programmateam van KRW aan dat zolang duurzaamheid nog een vaag begrip is, de prioriteiten liggen bij de planning en het budget. Dit leidde tot een discrepantie doordat het programmateam enerzijds terughoudend is in de gesprekken met beleid over de mogelijke invulling van de duurzaamheidsdoelstellingen. Daarnaast wilden zij geen verwachtingen creëren die wellicht onhaalbaar zijn voor de projecten. Anderzijds verschuilt het programmateam zich achter de vaagheid van de opdracht rond duurzaamheid om acties te ondernemen. Deze uitkomst is vertaald naar de volgende stelling:

"Managers en opdrachtgevers verschuilen zich achter de vaagheid van het begrip duurzaamheid om hier geen echte actie op te ondernemen"

Het doel van de stelling was om te horen in hoeverre dit overeenkomt met de ervaringen van de participanten op andere plekken binnen Rijkswaterstaat en wat de mogelijke oorzaak is waarom hier weinig actie op wordt ondernomen.

De participanten van de focusgroep gaven herhaaldelijk aan dat de vaagheid van het begrip meespeelt bij het uitblijven van acties maar dat dit niet de enige oorzaak is. Een projectdirecteur van RWS vindt dat binnen Rijkswaterstaat maar ook bij het ministerie van IenM "de sense of urgency ontbreekt". In zijn ogen draagt deze afwezigheid van urgentie bij aan waarom er geen 'echte' acties worden ondernomen: "het 5 voor 12 moment zijn we allang gepasseerd". Maar de

RWS-medewerker van de Bestuursstaf stelt dat het moeilijk is om te handelen doordat er *“binnen de organisatie geen duidelijk beeld is van wat duurzaamheid is”*. Daarbij ontbreekt het overzicht en de samenhang tussen de projecten en acties die wel worden opgezet rond het onderwerp duurzaamheid, zoals: *“De MIRT Voorloperprojecten, de vijf duurzaamheidsthema’s en het Programma Duurzaamheid”*. Er wordt aangegeven dat, ondanks er inmiddels een Programma Duurzaamheid is binnen Rijkswaterstaat met een eigen HID, er *“op dit moment geen duidelijke sturing is op duurzaamheid”*.

Eén van de participanten geeft aan dat er duidelijker keuzes door beleid moeten worden gemaakt. In tegenstelling tot wat er nu gebeurde bij het KRW-programma waar duurzaamheid *“erbij is geschoven”*, zonder dat daar middelen tegenover stonden. *“Wij als Rijkswaterstaat kunnen wel van alles willen maar zij moeten kiezen.”* Zo stelt een participant dat wanneer het budgetneutraal moet, je in hetzelfde cirkeltje blijft ronddraaien. Er moeten *“princiële keuzes”* gemaakt worden: *“wat wil je als beleid uitstralen en ben je bereid daar ook extra geld voor uit te trekken?”*, aldus een participant.

Een andere participant vindt dat Rijkswaterstaat hier wel een actieve rol in kan spelen. Het ligt niet alleen op het ‘bordje van beleid’, al wordt beaamd dat deze keuzes wel essentieel zijn. De rol die de projectdirecteur voor ogen heeft, is dat *“Rijkswaterstaat aan beleid moet vragen om dubbele doelstellingen voor onze projecten”*. In andere woorden, dat er naast de gebruikelijke doelstelling voor bijvoorbeeld waterveiligheid of bereikbaarheid, ook een doelstelling op het gebied van duurzaamheid bij komt. Een medewerker van de Bestuursstaf plaatste echter wel een kanttekening door de vraag te stellen of alle projecten dubbele doelstellingen moeten hebben of dat ze zich juist moeten focussen op de projecten waarbij men een grotere winst kan behalen op duurzaamheid. Volgens de overige participanten is het belangrijk dat Rijkswaterstaat hier duidelijke keuzes in maakt.

6.2 Stelling twee: Projectmatige programma’s

De tweede stelling heeft betrekking op het project- en programmamanagement binnen het KRW-programma. Uit de interviews kwam naar voren dat het programmateam een interne focus heeft, met als belangrijkste prioriteiten de beheersing van de planning en het budget. Dezelfde projectmatige focus was te zien bij de projecten, waar projectleiders aangaven dat duurzaamheid moeilijk is uit te voeren als de gestelde kaders rond budget en planning leidend blijven. De projectmatige houding van zowel de projecten als het programmateam leidde tot de formulering van de volgende stelling:

Onze huidige manier van projectmatig werken is niet ingesteld op het omgaan met duurzaamheidsdoelstellingen.

Onder projectmatig werken wordt resultaatgericht werken verstaan. Het doel van deze stelling is om meer inzicht te krijgen in hoe participanten denken over projectmatig werken binnen RWS en de relatie met duurzaamheid. Gedurende de discussie werden er nog twee vragen besproken die meer gericht waren op welke rol programma’s kunnen spelen in relatie tot duurzaamheidsdoelstellingen en hoe een dergelijk programma dan dient te worden vormgegeven.

Als reactie op de stelling sprak één van de participanten: *"onze [Rijkswaterstaat] invulling van projectmanagement is niet geschikt"*. In zijn ogen kiest Rijkswaterstaat voor een bepaalde invulling. Zo stelt hij dat Rijkswaterstaat alles in een scope vastlegt. Een misverstand dat hierover bestaat is dat de scope niet in opdracht van de opdrachtgever staat maar dat Rijkswaterstaat daar zelf voor kiest *"Wij schieten alles in een scope dat doen de opdrachtgevers niet daar kiezen wij zelf voor"*. Het vertalen van de opdracht naar een specifieke scope beperkt de flexibiliteit in een project. Flexibiliteit die volgens de aanwezigen van belang is voor het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen.

De kern van de discussie draaide om het verschil tussen resultaat en doelgericht werken. Volgens de projectdirecteur van RWS zijn projecten slechts een middel om het uiteindelijke doel te kunnen bewerkstelligen en niet een doel *an sich*. Zijn opvatting is dat het projectmanagement van Rijkswaterstaat niet doelgericht is, maar dat de focus te veel ligt op het afronden van een project in plaats van op het uiteindelijke doel. Dit zou voorkomen kunnen worden wanneer projecten zelf werken met doelstellingen. Ook de andere participanten deelden de opvatting dat er binnen Rijkswaterstaat een sterke focus ligt op het afronden van projecten.

Het tweede deel van de discussie focuste zich op de vraag in hoeverre programma's beter in staat zijn om om te gaan met duurzaamheidsdoelstellingen. Volgens één van de participanten is dit afhankelijk van hoe een programma georganiseerd wordt. Er wordt aangegeven dat een programmastructuur op papier voordelen kan bieden, maar dat het maar de vraag is hoe dit in de praktijk uitpakt. Echter zijn alle aanwezigen het erover eens dat een programma zonder macht, zoals het KRW-programma, niet goed in staat is de beoogde voordelen te benutten. Doordat de besluiten en verantwoordelijkheden via de DG-HID (lijnsturing) lopen, kan een programmateam weinig invloed uitoefenen. Dit wordt nogmaals versterkt doordat de urgentie op het onderwerp duurzaamheid ontbreekt. Hierdoor wordt duurzaamheid in de genomen besluiten in 'de lijn te weinig meegewogen'.

In de discussie wordt het Programma Ruimte voor de Rivier genoemd als programma dat wel invloed kon uitoefenen. Dit programma wist doelstellingen rond waterveiligheid te verbinden met doelstellingen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Het type programma zoals Ruimte voor de Rivier werd geopperd als mogelijk optie om meer grip te krijgen op duurzaamheidsdoelstellingen. Zo beschikte dit programma over eigen middelen en werden besluiten buiten de lijn genomen. Er is wel een aantekening te maken. Zo vertelde een medewerker dat: *"Een constructie buiten de lijn zoals bij Ruimte voor de Rivier, dat mag niet meer"*.

6.3 Stelling drie: Rol van de manager

De derde stelling die aan bod kwam tijdens de focusgroep had betrekking op de rol die managers spelen in de omgang met duurzaamheid. Uit de interviews kwam naar voren dat duurzaamheid bij veel betrokkenen veel vragen en onduidelijkheid oproept. Men weet niet precies wat het inhoudt, wat er van ze verwacht wordt of wat er eventueel anders moet. Dat maakt dat medewerkers er over het algemeen niet enthousiast over zijn. Managers kunnen hierin een sleutelrol vertolken doordat zij de mogelijkheid hebben om duidelijkheid te kunnen creëren en gelijktijdig in staat zijn om het eigen team te motiveren. De stelling heeft dus zowel betrekking op de programmamanager als op de projectmanager, beiden hebben te maken met een team en werken in opdrachten. De

onderstaande stelling heeft als doel te toetsen hoe de RWS-medewerkers de rol van manager zien en hoe zij dit eventueel zelf ervaren.

Duurzaamheid vraagt om managers die richting geven en tegelijkertijd tussen het team (en omgeving) in staan.

In de discussie gaf de programmamanager van het KRW-programma aan dat dit in haar ogen geen makkelijke taak is. Omdat het werken met duurzaamheidsdoelstellingen nieuw is en er mede hierdoor veel onzekerheid en onduidelijkheid bestaat, is het lastig om als manager hier mee om te gaan. Op dit vraagstuk geeft de programmamanager aan: *"Ik zou best wel hulp willen maar bij wie moet ik zijn..."*. Hulp die meedenkt over hoe om te gaan met de onduidelijkheid en die je wegwijs kan maken binnen de organisatie op het onderwerp duurzaamheid. Dit wordt onderkend door de overige aanwezigen die ook aangeven dat het niet duidelijk is bij wie je moet zijn op het moment dat je vragen hebt. De programmamanager van het KRW-programma geeft aan dat ze *"behoefte hebben aan een Q team zoals bij Ruimte voor de Rivier"*. Eén punt binnen RWS waar je terecht kan met vragen en die je verder op weg kunnen helpen. Het instellen van z'n Q team kan volgens de aanwezigen voor heel Rijkswaterstaat behulpzaam zijn.

6.4 Stelling vier: Duurzame toekomst

Ter afsluiting van de focusgroep werden de betrokkenen gevraagd waar de kansen liggen voor de toekomst om duurzaamheid te verenigen binnen de organisatie.

Wat zijn de kansen en barrières voor de toekomst? Hoe dit in de toekomst te verbeteren?

In de laatste discussie kwamen met name punten naar voren die in de eerder rondes al genoemd waren. Hier volgen puntsgewijs de belangrijkste genoemde punten:

- Vergroten 'sense of urgency' binnen Rijkswaterstaat, en met name binnen DG-HID lijn.
- Opzetten Q Team rond duurzaamheid
- Projecten laten werken met doelstellingen in plaats van een scope
- Programma kan voordelen brengen (werken met doelstellingen), dit is wel afhankelijk van hoe het programma wordt ingericht. Een programma, zoals het KRW-programma, op regiebasis benut deze voordelen niet.

Tot slot stelde een participant voor om duurzaamheid inzichtelijker te maken. *"Voor de wegen kunnen we als Rijkswaterstaat de mooiste modellen en overzichtskaarten maken, waarom ook niet voor duurzaamheid"*. Een kaart met 'kneelpunten en hotspots' kunnen het tastbaarder maken voor de RWS-medewerkers. Hierdoor kan men ook inzien hoe de bijdragen in de projecten samenvallen met de 'grotere doelen' van Rijkswaterstaat.

6.5 Samenvatting focusgroep

Tijdens de focusgroep vielen een aantal zaken op. Allereerst werd er gepleit dat beleid meer principiële keuzen moet maken als het gaat om duurzaamheid. Onderliggend argument is dat als je als opdrachtgever vraagt om duurzame oplossingen in je projecten, daar ook (financiële) middelen tegenover staan. Terugkijkend naar het KRW-programma, vraagt de opdrachtgever juist om het ophalen van dit soort vraagstukken, zodat hierover besloten kan worden. Tot op heden lukt het echter niet om deze dilemma's op het bord bij de opdrachtgever te krijgen. Daarnaast is het opvallend er door betrokkene van het KRW-programma wordt aangekaart dat er geen extra middelen beschikbaar worden gesteld voor duurzaamheid. Terwijl uit de interviews naar voren (zie H5) is gekomen dat er wel extra middelen kunnen worden ingezet voor duurzame oplossingen. Deze geboden mogelijkheid lijkt niet te worden opgepakt door de betrokkene in het KRW-programma.

Een tweede punt dat opviel is het voorstel om projecten te laten werken met doelstellingen in plaats van een strikt geformuleerde scope. Hierdoor zouden projecten flexibeler worden en daarmee beter in staat zijn om in te spelen op het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen. Er werd hierbij niet specifiek ingegaan op de rol die programmamanagement kan spelen. Dit is interessant omdat een 'programma op basis van doelstellingen' wordt beschouwd als een managementvorm welke kan inspelen op de tekortkomingen van projectmanagement. In het geval van het KRW-programma gebeurde echter het tegenovergestelde. Het programmateam verstrekte de nadelen van projectmanagement. Dit ontstond doordat het programma op een projectmatige manier was ingericht, waarbij de nadruk lag op het bewaken van de voortgang van het programma.

Tot slot kwam tijdens de focusgroep naar voren dat er veel onduidelijkheid bestaat over duurzaamheid binnen de organisatie. Men weet niet wat de visie van de organisatie is en hoe alle *'duurzaamheid projecten en programma's met elkaar samenhangen'*. Deze onduidelijkheid wordt als reden aangedragen dat het een moeilijke opgave is om duurzaamheidsdoelstellingen uit te voeren. In de discussie lag de focus vooral op wat er nog moest komen (zoals een Q team) om hier verandering in te kunnen brengen, waardoor de verantwoordelijkheid bij de organisatie werd gelegd. Een interessante observatie is dat de deelnemers geen aandacht besteden aan welke rol zijzelf kunnen spelen in het creëren van meer duidelijkheid rondom duurzaamheid.

Hoofdstuk 7 Conclusies en discussie

In dit onderzoek is gekeken naar hoe het Kaderrichtlijn Water Programma is omgegaan met de duurzaamheidsdoelstellingen en in hoeverre programmamanagement heeft bijgedragen aan de uitvoering hiervan. Eén van de redenen voor de keuze van dit onderwerp is dat duurzaamheid een steeds grotere rol speelt in infrastructurele projecten. Echter, blijkt het niet eenduidig wat precies met duurzaamheid wordt bedoeld en is de vertaling naar de praktijk een lastige opgave gebleken. In dit afsluitende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag:

Hoe kan een programma bijdragen aan het omgaan met complexiteiten veroorzaakt door het stellen van duurzaamheidsdoelstellingen in infrastructurele projecten?

Daarnaast geeft dit hoofdstuk aanbevelingen en een reflectie op de theorie en methodologie die gebruikt zijn in dit onderzoek. Tot slot worden er nog aanbevelingen voor de praktijk.

7.1 Conclusie

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden wordt allereerst antwoord gegeven op de drie deelvragen. De eerste en derde deelvraag zullen als eerst worden beantwoord omdat deze deelvragen aan elkaar zijn gekoppeld. De eerste deelvraag luidde: *Welke proceselementen zijn van belang om om te gaan met duurzaamheidsdoelstellingen en wat voor impact hebben deze doelstellingen op de verschillende soorten complexiteiten in infrastructurele projecten?*

In hoofdstuk twee zijn drie proceselementen beschreven die in de literatuur naar voren komen die nodig zijn om duurzaamheid invulling te geven en te kunnen uitvoeren, namelijk: interactief proces, proactieve houding en holistisch perspectief. Uit de resultaten komt naar voren dat zowel de opdrachtgever als het programmteam het voeren van een interactief proces als een essentieel onderdeel beschouwen om de duurzaamheidsdoelstellingen in te vullen en uit te voeren. In de gesprekken met de opdrachtgever over de invulling van de duurzaamheidsdoelstellingen, had het programmteam van het KRW-programma een terughoudende houding. De aanvullende doelstellingen op het gebied van duurzaamheid werden als mogelijk risico beschouwd voor de voortgang van de KRW-opdracht. Tot op heden is er geen duidelijkheid over de invulling van en het omgaan met de duurzaamheidsdoelstellingen. Verder kwam naar voren dat de betrokkenen binnen het KRW-programma duurzaamheid beschouwden vanuit een ecologisch perspectief. Er werd geen rekening gehouden met economische of sociaal-culturele waarden. Daarmee werd duurzaamheid niet holistisch benaderd. In tabel 3 (p.25) is te zien dat de drie proceselementen voor duurzaamheid zowel van invloed kunnen zijn op detail complexiteit als op dynamische complexiteit. De derde deelvraag geeft inzicht in hoe in de praktijk complexiteiten ontstaan door het toevoegen van duurzaamheidsdoelstellingen. De derde deelvraag luidde: *Welke kansen en barrières worden in de praktijk door de projecten ervaren bij het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen?* Uit het onderzoek is gebleken dat de projectteams van de regionale diensten verschillende barrières ervaren bij het 'streven naar duurzame oplossingen'. De oorzaken voor deze barrières liggen voornamelijk buiten de projectgrenzen en ontstaan door conflicterende regelgeving en onduidelijkheid over de betekenis van duurzaamheid voor de KRW-opdracht. Ook de opgestelde randvoorwaarde voor het uitvoeren van duurzaamheid wordt ervaren als een barrière. Duurzame oplossingen dienen binnen de kaders omtrent budget en planning te worden uitgevoerd. Ook van

deze barrière ligt de oorzaak buiten de grenzen van een project, maar ondervindt het project wel hinder doordat het de projectcomponenten onder druk zet. De duurzaamheidsdoelstellingen creëren voor de projecten met name barrières die buiten de projectgrenzen liggen. Er is dus sprake van dynamische complexiteit. De kansen die de projecten zien voor het inpassen van duurzame oplossingen liggen bij het hergebruik van grond. Echter beschouwen de projectleiders de huidige regelgeving als een obstakel om dit daadwerkelijk toe te passen.

De tweede deelvraag van dit onderzoek was: *Welke managementcondities zijn nodig om om te gaan met duurzaamheidsdoelstellingen in een project en in hoeverre sluit programmamanagement hierbij aan?* In hoofdstuk drie is aan de hand van de literatuur beschreven hoe er kan worden omgegaan met detail en dynamische complexiteit. Bij het KRW-programma zorgen de duurzaamheidsdoelstellingen voor dynamische complexiteit, dit vraagt om een interactieve managementstrategie die in verbinding staat met de omgeving. In hoofdstuk drie is beschreven dat het type programmamanagement dat werkt met doelstellingen overeenkomt met deze 'interactieve' managementstrategie. Uit de resultaten uit hoofdstuk vijf blijkt dat het KRW-programma beschouwd kan worden als een hybride vorm van programmamanagement dat met name overeenkomt met multi-projectmanagement. Het KRW-programmateam kent een projectmatige aanpak doordat het de voortgang van de opdracht coördineert en bewaakt. Daarbij worden risico's zo veel mogelijk vermeden. Verder heeft het programmateam een ondersteunende rol richting de projecten bij de regionale diensten. Echter zien de projectteams geen rol weggelegd voor het programmateam bij het oplossen van de barrières rond duurzaamheid. Andere organisatieonderdelen van RWS worden eerdergenoemd als mogelijke helpers.

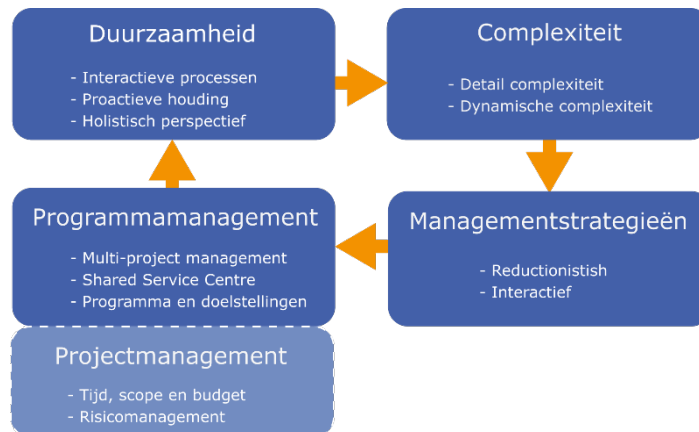
Verder komt uit de resultaten naar voren dat het programmateam niet in de DG-HID sturingslijn zit. Dit betekent dat keuzes ten aanzien van duurzame oplossingen binnen de 'lijn' in de regio worden gemaakt. Het programmateam is hier niet bij betrokken. Een rol die door de opdrachtgever aan het programmateam wordt toegeschreven is dat het programmateam de barrières/dilemma's die door de projecten worden ervaren ophaalt en voorlegt aan de opdrachtgever. Gelet op de gekozen DG-HID sturingslijn is deze toegeschreven rol niet uitvoerbaar, doordat het programmateam hier geen inzicht in heeft.

Er kan geconcludeerd worden dat de programmastructuur van het KRW-programma niet bijdraagt aan het omgaan en uitvoeren van de gestelde duurzaamheidsdoelstellingen. De projectmatige insteek van het programmateam beperkte de kansen die er lagen om duurzaamheid uit te voeren. Het zorgde voor een reactieve houding bij het programmateam. Dit was niet stimulerend voor de projectteams. In combinatie met dat het programmateam niet in de DG-HID sturing zat, was het programmateam niet in staat de projecten te kunnen ondersteunen bij de uitvoering van de duurzaamheidsdoelstellingen. Het programmateam stond letterlijk aan de zijlijn.

Programmamanagement kan in theorie iets toevoegen bij het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen op het moment dat het iets toevoegt aan het projectmanagement. Dit kan door de projecten te ontzien door middel van project-overstijgende problemen uit handen te nemen en op te lossen. In dit geval is dat bij de barrières omtrent duurzaamheid. Daarnaast kunnen zij mogelijk een verbindende rol spelen tussen opdrachtgever en uitvoering in de praktijk. Tot slot kan programmamanagement als kennisplatform fungeren voor en tussen de projecten, zodat er snel geleerd kan worden van ervaringen uit andere projecten.

7.2 Discussie resultaten

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in hoe programma's kunnen bijdragen aan het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen. De resultaten laten zien dat de programmastructuur van het KRW-programma, op dit moment, niet bijdraagt aan het uitvoeren van duurzaamheid. Aan de hand van het aangescherpte conceptuele model uit hoofdstuk drie worden de resultaten van dit onderzoek besproken (zie figuur 3).



Figuur 3: Aangescherpt conceptueel model. Gebaseerd op de literatuur uit hoofdstuk twee en drie. (Uit hoofdstuk 3, p. 32)

Dat de programmastructuur van het KRW-programma niet bijdraagt aan het uitvoeren van de duurzaamheidsdoelstellingen kan op verschillende wijze worden verklaard.

Allereerst blijkt uit dit onderzoek dat alle betrokkenen geen helder beeld hadden van wat men verstaat onder duurzaamheid en wat de mogelijke gevolgen konden zijn voor de uitvoering van de KRW-opdracht. De onduidelijkheid rond de invulling van duurzaamheid werd in stand gehouden doordat geen van de partijen zich verantwoordelijk voelden voor het onderwerp, waardoor het onderwerp niet werd toegeëigend. Dit had als gevolg dat er geen prioriteit werd aangegeven en dat de sturing ontbrak. Het programmateam zat echter wel in de positie om dit onderwerp naar zich toe te trekken, doordat het aanwezig was bij alle gesprekken en daarbij ook de projectteams wilde beschermen tegen eventuele risico's. Het resultaat komt overeen met de bestaande literatuur. Daaruit blijkt namelijk dat wanneer duurzaamheid niet concreet is ingevuld, het een onwerkbaar begrip is dat moeilijk is uit te voeren in de praktijk (De Roo & Porter, 2007, Jordan, 2008; Lenferink, 2013). Het voeren van een interactief proces zonder dat één partij zich eigenaar voelt van het onderwerp draagt niet bij aan het verder betekenis geven aan duurzaamheid.

Een tweede verklaring voor het niet bijdragen aan het uitvoeren van de duurzaamheidsdoelstellingen is dat het programmateam risico's probeerde te vermijden. De wens voor het streven naar duurzame oplossingen is later aan de KRW-opdracht toegevoegd en stond omschreven als een aanvullende opdracht. Door de (te) late toevoeging aan de scope van de projecten en de onduidelijkheid over wat men precies verstaat onder duurzaamheid werd het gezien als risico, gelet op het vastgestelde budget en de planning. Het feit dat duurzaamheid een aanvullende opdracht betrof kan verklaren dat de prioriteiten van het programmateam bij het budget en de tijdsplanning lagen. Het programmateam had een interne focus, een aanpak die overeenkomt met de managementstrategie voor detail complexiteit. De Roo en Porter (2007)

beschrijven in hun onderzoek dat duurzaamheid vraagt om een nieuwe mindset. In dit geval zorgde de onduidelijkheid over wat men precies verstaat onder duurzaamheid ervoor dat de oude mindset prevaleerde. Er werd vastgehouden aan de bekende kaders rond planning, budget en de scope.

Uit de resultaten komt naar voren dat het programmamanagement van het KRW-programma niet bijdraagt aan de uitvoering van duurzame oplossingen door de projecten. Dit is een interessante uitkomst omdat het niet overeenkomt met de verwachtingen voorafgaande aan het onderzoek. Op basis van de literatuur van hoofdstuk drie werd verwacht dat programmamanagement zou kunnen bijdragen doordat dit type management om kan gaan met dynamische complexiteit. Echter, uit de resultaten komt naar voren dat KRW-programma een hybride mix is van verschillende soorten programmamanagement. Deze mix bestond vooral uit multi-project management. Deze op controle gerichte managementvorm bleek juist averechts te werken in de omgang met dynamische complexiteit.

Op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat een programma zonder eigen middelen en die niet in de sturingslijn zit niet in staat is om projecten te ondersteunen bij de barrières die opspelen bij het uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen. Voor toekomstig onderzoek is het aan te bevelen om meer praktijkonderzoek te doen naar verschillende type programma's en verschillende contexten.

Verder zijn voor dit onderzoek een drietal proceselementen beschreven die helpen bij het omgaan en uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen. Om dat er over dit onderwerp, *Hoe om te gaan met duurzaamheid in infrastructurele projecten*, nog weinig bekend is, is het belangrijk dat hier meer onderzoek naar wordt gedaan. Aan de hand hiervan kan de lijst met elementen wellicht worden uitgebreid en aangescherpt zodat in de toekomst nog gericht onderzoek kan worden gedaan.

7.3 Reflectie onderzoek en aanbevelingen vervolgonderzoek

Duurzaamheid speelt een steeds grotere rol in infrastructurele projecten. Door een besluit van de bestuursraad moeten duurzaamheidsambities verplicht worden meegenomen in alle nieuw te starten MIRT-projecten. Echter is er nog veel onduidelijk over hoe hier mee om te gaan. In dit onderzoek is getracht om meer inzicht te krijgen in hoeverre programmamanagement kan bijdragen aan het omgaan met duurzaamheidsdoelstellingen. De casestudie naar het KRW-Programma heeft inzicht gegeven in hoe een programma omgaat met gestelde duurzaamheidsdoelstellingen. Echter, omwille van de beschikbare tijd voor dit onderzoek is slechts één casus onderzocht. Daarbij is het KRW-programma nog steeds gaande, waardoor dit onderzoek een gedeelte heeft kunnen vastleggen. Hierdoor kunnen de resultaten niet worden generaliseerd naar andere casussen. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek is daarom om meerdere programma's naast elkaar te kunnen volgen over een langere tijdsspanne die invulling geven aan duurzaamheidsdoelstellingen. Aan de hand hiervan kan er meer inzicht worden verkregen in gemeenschappelijke kenmerken die bijdragen aan het (succesvol) uitvoeren van duurzaamheidsdoelstellingen. Uit de resultaten van zowel de interviews als de focusgroep kwam naar voren dat programma's binnen Rijkswaterstaat op verschillende wijzen worden ingericht. Om meer inzicht te krijgen in hoe verschillende soorten programma's omgaan met duurzaamheid is het

interessant om verschillende programmastructuren te volgen.

Een andere aanbeveling is gericht op de methodiek. In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews om ruimte te creëren voor niet voorziene onderwerpen. Dit had echter als gevolg dat er veel verschillende onderwerpen aanbod kwamen waardoor de verwerking van de data werd bemoeilijkt. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek zou zijn om het interview gedeeltelijk gestructureerd af te nemen. De reden hiervoor is om de data op gestructureerde manier in te kunnen delen om de data makkelijker te kunnen verwerken en te vergelijken.

7.4 Aanbevelingen voor de praktijk

Op basis van de casestudie van het KRW-programma kunnen enkele lessen worden getrokken met betrekking tot de rol van het programmamanagement, maar ook over de rol van duurzaamheid binnen Rijkswaterstaat.

7.4.1 Gevoel van urgentie

Duidelijk is dat in de cultuur van Rijkswaterstaat sterk de focus ligt op beheersing van de planning en het budget. Los van de opdracht is dit ook terug te zien in de intrinsieke motivatie van medewerkers die trots waren op het moment dat het project op tijd was afgerond. Doordat duurzaamheid niet eenduidig is en het mede daarom om een andere mindset vraagt, is het belangrijk om hier evenveel aandacht aan te besteden. In dit onderzoek zagen we dat de onduidelijkheid rondom duurzaamheid ervoor kan zorgen dat de 'oude' mindset prevaleert.

- Het is daarom aan te bevelen dat binnen Rijkswaterstaat duurzaamheid een net zo belangrijke status krijgt als de speerpunten budget en planning. Om dit te bewerkstelligen stel ik voor om in vergaderingen evenveel tijd te besteden aan duurzaamheid dan aan de speerpunten budget en planning. Daarbij zou het ook als vast onderdeel meegenomen worden in functioneringsgesprekken en T-rapportages. Op deze manier worden medewerkers verplicht om over duurzaamheid te praten en daarnaast zorgt het ervoor dat het een onderdeel wordt van de werkzaamheden. Het voeren van gesprekken over duurzaamheid draagt bij aan het creëren van meer duidelijkheid. Om duurzaamheid onderdeel te maken van de organisatie is het belangrijk dat het onderwerp wordt toegeëigend, zodat er prioriteit en sturing aan gegeven kan worden.

7.4.2 Programma zonder middelen maar met duidelijke lijnen

In het onderzoek kwam naar voren dat de structuur van het KRW-programma niet overeenkomt met de verwachtingen en wensen van de opdrachtgever doordat de formele lijnen anders lopen. Dit zorgde voor onduidelijkheid bij verschillende partijen, mede doordat programma's binnen RWS niet op eenzelfde manier werden georganiseerd.

- Daarom is het aan te bevelen dat bij de start van een programma gesprekken worden gevoerd met de betrokken partijen over de rollen en verantwoordelijkheden van een programmateam. Door de lijnen in figuur 6 (p. 60) te bespreken met alle partijen kan duidelijkheid worden gecreëerd over de rol van het programmateam t.o.v. de opdrachtgever, de DG-HID sturingslijn en de projectteams in de regio. Het is van belang dat er rekening wordt gehouden met de bestaande lijnsturing binnen RWS. Deze

gesprekken creëren ook meer duidelijkheid voor de projectteams over wat zij kunnen verwachten van het programmteam.

7.4.3 Nieuwe rondes, nieuwe kansen

Het KRW-programma bestaat uit drie tranches van zes jaar. Deze opzet biedt de ruimte om te leren uit eerdere tranches en deze lessen in een nieuwe tranche toe te passen. Op het onderwerp duurzaamheid kan de tweede tranche ingezet worden als *leertranche*, om ervoor te zorgen dat in de derde tranche echt stappen kunnen worden gezet. Dit is inhoudelijk mogelijk doordat pas in 2019 het maatregelenpakket voor de derde tranche wordt vastgelegd.

- Een aanbeveling voor het KRW-programma is om de tweede tranche te gebruiken als *leertranche*. Om in deze tranche te experimenteren met enkele duurzame oplossingen en te monitoren om hier vervolgens lessen uit te trekken voor tranche drie. Het programmteam kan hierin een verbindende rol spelen doordat samen met de opdrachtgever kan worden gezorgd voor extra ruimte om te experimenteren. Daarnaast kan het programmteam de kennis verzamelen van alle projecten, deze bundelen en analyseren. Hierdoor komt er meer inzicht in welke duurzame oplossingen mogelijk zijn binnen het KRW-programma. De derde tranche kan als implementeer tranche worden gebruikt waarin de opgedane lessen uit de tweede tranche kunnen worden toegepast.

7.4.4 Uitdaging blijven zoeken!

Uit het onderzoek kwam naar voren dat de medewerkers van het KRW-programma het logisch vinden dat het KRW-programma de stempel duurzaam kreeg. Ook blijkt dat de medewerkers minder enthousiast werden op het moment dat de uitvoering van duurzaamheid vroeg om verdere acties. Het 'nieuwe en onbekende dat rond duurzaamheid hangt' werkte voor sommigen eerder verlamrend dan stimulerend. Daarbij werd duurzaamheid enkel vanuit ecologisch perspectief benaderd.

- Het is daarom aan te raden om bij het samenstellen van project- en programmteams die werken met duurzaamheid, extra aandacht te besteden aan de uitvoering van duurzaamheid. Het is belangrijk om project- en programmleiders te selecteren met competenties die met dit soort uitdagingen om kunnen gaan. Ook zullen ze niet te snel moeten terugdeinzen op het moment dat ze zich op onbekende paden begeven. Daarbij is het belangrijk dat project- en programmleiders hun teamleden kunnen stimuleren en enthousiasmeren om verder te kijken dan de bestaande kaders. Zodat medewerkers gemotiveerd en geprikkeld worden om duurzaamheid holistisch te beschouwen en niet enkel vanuit een ecologisch perspectief. Verder is het denk ik goed om genoeg jonge mensen in de teams te hebben, voor een frisse en vaak nog onbevangen blik.

7.4.5 Wat is er al?

De wens van het programmteam was om zoveel mogelijk aan te haken bij bestaande instrumenten en visies binnen Rijkswaterstaat op het gebied van duurzaamheid. Uit het onderzoek kwam naar voren dat het voor veel medewerkers onduidelijk was welke koers er door de RWS organisatie wordt gevaren omtrent duurzaamheid, welke instrumenten kunnen worden ingezet en wie met wat bezig is. Voor de KRW-projecten is dit vaak een onbegonnen zoektocht, zeker gelet op

de tijdsdruk waaronder gewerkt moet worden. Ik zie daarom een rol weggelegd voor het programmteam van het KRW maar ook voor het Programma Duurzaamheid van RWS. Het Programma Duurzaamheid kan ervoor zorgen dat er een duidelijk overzicht komt van wat er binnen de organisatie gebeurt op het gebied van duurzaamheid, van welke instrumenten in de projecten gebruik kan worden gemaakt en waar je moet zijn met een specifieke duurzaamheidsvraag. Het KRW-programmateam kan vervolgens vanuit deze kennisbank projecten verder op weg helpen met vragen.

Referenties

- Arts, E. J. M. M. (2007). *Nieuwe wegen?: planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Arts, J., Filarski, R., Jeekel, H., & Toussaint, B. (Eds.). (2016). *Builders and Planners: A History of Land-Use and Infrastructure Planning in the Netherlands*. Eburon Academic Publishers.
- Atkinson, R., 1999. Project management: cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, its time to accept other success criteria. *International Journal of Project Management* 17 (6), 337-342
- Babbie, E. (2010). *The practice of social research* (12th ed. ed.). Belmont, CA: Wadsworth/Cengage Learning
- Bell, S., & Morse, S. (2008). *Sustainability indicators: measuring the immeasurable?*. Earthscan.
- Blomquist, T. Packendorff, J. (1998) "Learning from renewal projects: Content, context and embeddedness". In: Lundin, R.A., Midler, C. *Projects as Arenas for Renewal and Learning Processes*. Kluwer: Dordrecht.
- Buijs, J-M., Edelenbos, J. (2012) "Connective Capacity of Programme Management: Responding to Fragmented Project Management". *Public Administration Quarterly*, 36 (1), pp. 3 – 41.
- Busscher, T. (2014). *Towards a programme-oriented planning approach: Linking strategies and projects for adaptive infrastructure planning*. University of Groningen.
- Busscher, T., Tillema, T., & Arts, J. (2015). In search of sustainable road infrastructure planning: How can we build on historical policy shifts?. *Transport Policy*, 42, 42-51.
- De Roo, G., & Porter, G. (2007). *Fuzzy planning : The role of actors in a fuzzy governance environment*. Aldershot, England: Ashgate.
- Dunsire, A. (1978). *Implementation in a Bureaucracy*. Oxford: Oxford Publishing.
- Edelenbos, J., Teisman, G.R. (2008) "Public-private partnerships: on the edge of project and process management: the Sijtwende spatial development project", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(3), pp. 614 – 626.
- Eklington, J. (1998). *Cannibals with forks: The Triple Bottom Line of the 21st century*.
- Engwall, M. (2002) "The Futile Dream of the Perfect Goal". In: Sahlin-Anderson, K., Söderholm, A. (Eds.) *Beyond Project Management: New Perspectives on the Temporary-permanent Dilemma*. Copenhagen Business School Press: Copenhagen.
- Engwall, M. (2003) "No project is an island: Linking projects to history and context", *Research Policy*, 32(5), pp. 789 – 808. Ennis,
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-Study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.

- Gardiner, P.D., (2005). *Project Management: A Strategic Planning Approach*. Palgrave McMillan, Hampshire.
- Glasbergen, P., & Driessen, P. P. (2005). Interactive planning of infrastructure: the changing role of Dutch project management. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(2), 263-277.
- Gunder, M. (2006). Sustainability: Planning's saving grace or road to perdition?. *Journal of planning education and research*, 26(2), 208-221.
- Healey, P. (2007). The new institutionalism and the transformative goals of planning. In: N. Verma (Ed.) *Institutions and Planning* (pp. 61-85). Amsterdam: Elsevier.
- Healey, P. (2007). Re-thinking Key Dimensions of Strategic Spatial Planning: Sustainability and Complexity. In: G. De Roo & Porter, G. (Eds.), *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment* (pp. 21-41). Aldershot: Ashgate,
- Hennink, M. (2014). *Focus group discussions* (Understanding qualitative research). New York, NY: Oxford University Press.
- Hennink, M., Hutter, I. and Bailey, A. (2011) *Qualitative research methods*. SAGE Publications Ltd. London
- Hertogh, M., & Westerveld, E. (2010). *Playing with complexity – Management and organisation of large infrastructure projects*. Rotterdam: Erasmus University.
- Ihlen, Ø., & Roper, J. (2014). Corporate reports on sustainability and sustainable development: 'We have arrived'. *Sustainable development*, 22(1), 42-51.
- Jordan, A. (2008). The governance of sustainable development: taking stock and looking forwards. *Environment and planning C: Government and policy*, 26(1), 17-33.
- Lenferink, S. (2013). *Market Involvement throughout the Planning Lifecycle. Public and private experiences with evolving approaches integrating the road infrastructure planning process*. Groningen: Faculty of Spatial Sciences, Universiteit Groningen.
- Lenferink, S., Arts, J., & Tillema, T. (2011). Ongoing public-private interaction in infrastructure planning: An evaluation of Dutch competitive dialogue projects. *Towards new horizons in public procurement*, 236-272.
- Lycett, M., Rassau A., Danson, J. (2004) "Programme Management: a critical review". *International Journal of Project Management*, 22, pp. 289 – 299.
- Maxwell, J. (1996). *Qualitative research design : An interactive approach* (Applied social research methods series, vol. 41). Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Maylor, H, Brady, T., Cooke-Davies, T., Hodgson, D. (2006) "From projectification to programmification". *Journal of International Project Management*, 24(8), pp. 663–674
- Økland, A. (2015). Gap analysis for incorporating sustainability in project management. *Procedia Computer Science*, 64, 103-109.

- Pellegrinelli, S. (2011). What's in a name: Project or programme?. *International Journal of Project Management*, 29(2), 232-240.
- Pupphachai, U., & Zuidema, C. (2012). *Making Sustainability Operational: Coping With Contextual Circumstances*. Paper presented at AESOP Silver Jubilee Congress, Ankara, Turkey.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169
- Silvius, G., Schipper, R., Van de Brink, J. & Planko, J. (2012) *Sustainability in Project Management*.
- Stewart, D., & Shamdasani, P. (1990). *Focus groups : Theory and practice* (Applied social research methods series, v. 20). Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Swanborn, P. (2008). *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* (4e dr. ed.). Meppel: Boom onderwijs.
- Thiry, M. (2002). Combining value and project management into an effective programme management model. *International Journal of Project Management*. Vol.20, pp. 221-227
- Van Buuren, A., Buijs, J-M., Teisman, G R. (2010) "Programme management and the creative art of coopetition: Dealing with potential tensions and synergies between spatial development projects", *International Journal of Project Management*, 28 (7), pp. 672 - 682.
- van den Brink, M. A. (2009). *Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma*. Eburon Uitgeverij BV.
- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987). *Our common future*. Oxford: Oxford University Press.
- Wysocki, R.K. (2009) *Effective Project Management: Traditional, Agile, Extreme*, Fifth Edition. Indianapolis: Wiley Publishing Inc
- Yin, R. (2012). *Applications of case study research* (3rd ed. ed.). Los Angeles, CA etc.: SAGE.
- Yin, R.K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (third edition). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Zuidema, C. (2011). *Stimulating local environmental policy: Making sense of decentralization in environmental governance*. PhD Thesis. Wöhrmann: Zutphen.

Bijlage 1 Interviewvragen

Vragenlijst interviews*

Afstudeeronderzoek

Hester Verbeek

Introductie:

- Scriptie onderwerp
- Stageplek en begeleiders
- Verloop interview
 - o Duur ± 60 minuten
 - o Toestemming vragen voor audio opnamen
 - o Mogelijkheid voor inzage transcriptie
 - o Interview wordt geanonimiseerd

* De vragenlijst is aangepast voor iedere groep (opdrachtgever/programmteam/projectteam) aangepast.

Algemeen

- Wat is uw functie/taken/rol binnen het KRW programma
- Welke opdracht heeft het project/programma?
*wordt duurzaamheid genoemd?
- Van wie heeft u deze opdracht gekregen?

Duurzaamheid/Project

- Hoe krijgen de duurzaamheidsdoelen vorm in de projecten?
- Op welke wijze gebeurt dit en wie zijn hierbij betrokken?
- Worden er prioriteiten toegekend aan de verschillende doelstellingen (KRW versus Duurzaamheid)?
- Op welke manier probeert u de duurzaamheidsdoelen te behalen?
- Hebben de duurzaamheidsdoelstellingen impact op het project?
- Zo ja, op welke manier?
- Hebben de duurzaamheidsdoelstellingen invloed op de scope/budget/tijdsplanning van het project?
- Waar liggen in uw ogen de mogelijkheden om duurzaamheid mee te nemen in een project?
- Vraagt dit een andere aanpak?

Barrières

- Wat zijn de barrières waar je tegen aanloopt bij het vormgeven van duurzaamheidsdoelen?
- Wat doen jullie met deze dilemma's?

Programma

- Wie is voor jullie het aanspreekpunt (opdrachtgever – programma?)
- Hoe zien jullie de rol van het programma en jullie verhouding hiertoe?
- Door wie en op welke manier worden jullie aangestuurd?
- Is er contact met het programmateam?
- Zijn er spanningen tussen de uitvoering van de projecten en doelen van het programma?
- Is het een voordeel of nadeel dat dit project onder een programma valt?

Sturing

- Op welke manier stuurt het programma (de projecten)?
- Welke instrumenten worden hiervoor gebruikt?
- Bent u tevreden over deze sturing en het effect?
- Zijn er nog eventuele aandachtspunten, zo ja welke?
- Wat gebeurt er buiten het programma waar men geen invloed op heeft, maar toch belangrijk blijkt te zijn?
- Heeft het programma invloed op de middelen/planning van het project?
- Bij welke onderwerpen/problemen kan het programma de projecten helpen?
- Hoe gebeurt dit en op wiens verzoek?

Duurzaamheid/sturing

- Hoe ziet u duurzaamheid?
- Wat vindt uw team van duurzaamheid?
- Verandert het werk van RWS hierdoor of verandert de manier van werken hierdoor?
- Op welke manier?
- Wat zijn de voor- en nadelen hiervan?

- Merkt u verschil in opvatting tussen het programma en de projecten/ programma en regio/ project en regio/ programma en derde
- Geeft dit spanning?
- Zo ja, hoe gaat u hier mee om?

- Wie neemt de beslissingen over duurzaamheid?
- Welke informatie is hiervoor nodig?
- Was deze informatie op voorhand verkregen
- Hoe is die verkregen?
- Zou dit op een andere manier hebben gekund? Welke rol heeft u hier dan in?

Afsluiting

- Noem 2 punten die goed gaan in relatie tot het KRW-programma en duurzaamheid en noem 2 verbeterpunten.

Bijlage 2 Overzicht geïnterviewden

	Organisatie	Betrokkenheid programma KRW	Tijd & Locatie interview
	-		
	Afdeling		
Opdrachtgever	DGRW	Opdrachtgever + monitoring opdracht KRW	20 -06-2017; 15.00-16.00 uur – Den Haag
	DGRW	Opdrachtgever inhoudelijk	04-07-2017; 11.00-12.00 uur – Den Haag
Programma	RWS-MN	Programmanager	19-06-2017; 13.00-14.00 uur – Lelystad
	RWS-MN	Projectbegeleider in programmateam	27-06-2017; 10.30-12.00 uur – Lelystad
	RWS-PVP	Projectbegeleider in programmateam + duurzaamheid-coördinator	21-06-2017; 13.30-15.00 uur – Utrecht
Projecten (Regio)	MN	Programmamanager op regio niveau KRW	27-06-2017; 13.30-15.00 uur – Lelystad
	PPO	Projectmanager realisatie	16-06-2017; 10.00-11.00 uur – Utrecht
		Omgevingsmanagers + duurzaamheidscoördinator	29-06-2017; 14.00-15.00 uur – Arnhem
	Regio Oost	Omgevingsmanagers + duurzaamheidscoördinator	29-06-2017; 14.00-15.00 uur – Arnhem
	Bestuursstaf	Dossierhouder KRW binnen Bestuursstaf	20 -06-2017; 10.00-11.30 uur – Den Haag

Bijlage 3 Overzicht focusgroep

Focusgroep: Duurzaamheidsdoelstellingen in programma's

26 september 15.00-16.30 uur Westraven Utrecht, E. 1.28

Programma

14.45 – 15.00	Inloop + koffie
15.00 – 15.05	Voorstelronde
15.05 – 15.15	Korte uitleg scriptie
15.15 – 15.35	Stelling 1
15.35 – 15.55	Stelling 2
15.55 – 16.15	Stelling 3
16:15 – 16.30	Stelling 4/afsluiting

Aanwezigen:

	Functie RWS	Organisatie/ Afdeling	Aanwezig
1	Programmamanager	RWS-MN	
2	Dossierhouder KRW binnen Bestuursstaf	Bestuursstaf	
3	Opdrachtgever + monitoring opdracht KRW	DGRW	Afgemeld
4	Coördinator Duurzaamheid in het MIRT	RWS-WVL	
5	Programmamanager op regio niveau KRW	MN	Afgemeld
6	Projectmanager InnovA58	RWS-GPO	
7	Programmamanager HWBP	RWS	Afgemeld
	Gespreksleider	Topadviseur RWS	

Stelling 1 **Onze huidige manier van projectmatig werken is niet ingesteld op het omgaan met duurzaamheidsdoelstellingen.**

Sub stellingen

- Een programmatische manier van werken biedt meer mogelijkheden om hier (duurzaamheidsdoelstellingen) mee om te gaan.
- Hoe moet zo'n programma worden ingericht? Programma's zonder macht zijn onmachtig.
- Lijnsturing is nu dominantier dan programmasturing.

Stelling 2 Managers en opdrachtgevers verschuilen zich achter de vaagheid van het begrip duurzaamheid om hier geen echte actie op te ondernemen.

Sub-stelling

- Duurzaamheid concretiseren vraagt om nieuwe manier van resultaatbeschrijving (2.0).
- Duurzaamheid concretiseren vraagt om andere beschrijving van de route naar het resultaat.

Stelling 3 Duurzaamheid vraagt om managers die richting geven en tegelijkertijd tussen het team (en omgeving) in staan.

Sub-stellingen

- Omgaan met onzekerheid
- Omgaan met onduidelijk toekomstbeeld (vraagt om scherpere visie)
- Omgaan met (interne) weerstand

**Stelling 4 Wat zijn de kansen en barrières voor de toekomst?
Hoe dit in de toekomst te verbeteren?**