



Op weg naar een klimaatbestendig hoofdwegennet

Een onderzoek naar de mogelijkheden om de klimaatbestendigheid van het hoofdwegennet te bevorderen, door in te spelen op de interactie tussen structuur en handelen in het prestatiebestuuringsproces voor beheer en onderhoud.

Auteur: E.J. (Jeroen) van Luyn
Studie: Msc. Environmental and Infrastructure Planning
Rijksuniversiteit Groningen
Studentnummer: s3104966
1^e beoordelaar: prof. dr. E.J.M.M. (Jos) Arts
2^e beoordelaar: dr. ir. W.L. (Wim) Leendertse

De afbeelding op de titelpagina is een abstracte weergave van de structuur en diversiteit in het prestatiesturingsproces.

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie, de sluitsteen van de master Environmental and Infrastructure Planning aan de Rijksuniversiteit Groningen. Ook is er daarmee een einde gekomen aan mijn studententijd en aan mijn stage bij Rijkswaterstaat. Het afgelopen jaar heeft mij de mogelijkheid gegeven om nieuwe kennis op te doen, veel te leren van anderen en dit in de praktijk toe te kunnen passen. Rijkswaterstaat heeft hier een grote rol in gespeeld en ik ben daarom ook erg blij dat ik het I&E-programma heb kunnen volgen.

Ik had deze masterscriptie niet kunnen schrijven zonder de hulp en kritische blik van mijn begeleider Jos Arts en tweede begeleider Wim Leendertse. Jos, ik wil je bedanken voor je goede ideeën en je enthousiasme. Door mij tips te geven over interessante literatuur en mij op de juiste momenten in contact te brengen met mensen uit je netwerk, heb je mij erg geholpen. Ook wil ik Kees van Muiswinkel en Evrim Akar van Rijkswaterstaat bedanken voor de waardevolle gesprekken, feedback, inzichten en mogelijkheden die jullie mij hebben gegeven. Jullie openheid en die van collega's van de afdeling Duurzame Mobiliteit, Energie en Klimaat heeft ervoor gezorgd dat ik veel uit mijn stage heb kunnen halen.

Verder wil ook de mensen die ik heb geïnterviewd binnen en buiten Rijkswaterstaat bedanken voor hun tijd. Ik ben aangestoken door jullie enthousiasme en heb veel nieuwe inzichten kunnen verkrijgen. Ten slotte, wil ik mijn familie en vrienden bedanken. Dankzij jullie steun heb ik dit jaar op deze manier kunnen afsluiten.

Jeroen van Luyn
Augustus 2018

Inhoud

Voorwoord	2
Lijst met figuren	4
Lijst met tabellen	4
Samenvatting	5
1. Introductie	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling en doelstelling	7
1.3 Afbakening	8
1.4 Onderzoeksvragen	9
1.5 Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader	11
2.1 Verandering en continuïteit in organisaties volgens de structuratietheorie	11
2.2 Prestatiesturing en Service Level Agreements	14
2.2.1 Gedachtegoed achter prestatie­sturing	14
2.2.2 Prestatiesturing bij Rijkswaterstaat: Service Level Agreement	15
2.2.3 Doorontwikkeling van prestatie­sturing	16
2.3 Klimaatbestendigheid als antwoord op een veranderend klimaat	17
2.3.1 Impact klimaatverandering op het hoofdwegennet	17
2.3.2. Betekenis van het begrip klimaatbestendigheid	18
2.3.3 Uitdagingen bij het afwegen van klimaatbestendigheid	19
2.4 Conceptueel Model	20
3. Onderzoeksontwerp	21
3.1 Ontologisch kader	21
3.2 Onderzoeksontwerp: single case study	22
3.3 Casusselectie	22
3.4 Selectie respondenten	22
3.5 Reflectie op dataverzameling en data-analyse	24
3.6 Ethische overwegingen	24
3.7 Combineren van onderzoek en stage	25
4. Resultaten	26
4.1 Invulling geven aan klimaatbestendigheid	26
4.1.1 Verantwoordelijkheden rondom klimaatbestendigheid	26
4.1.2 Kennis over klimaatbestendigheid	26
4.1.3 Het belang van communicatie	28
4.1.4 Koppeling met bestaande normen voor bereikbaarheid en veiligheid	29
4.1.5 Uitdagingen: adaptiviteit, betrekken langetermijnperspectief	29
4.2 Bepalende factoren in het SLA-proces voor het meewegen van klimaatbestendigheid	30
4.2.1 Duidelijke bestemming voor klimaatbestendigheid	30
4.2.2. Draagvlak in organisatie en bij bestuurders	31
4.3 Bepalende momenten	31
4.4 Hoe te zorgen dat er invulling wordt gegeven aan klimaatbestendigheid in het SLA-proces?	32

5. Analyse	34
6. Conclusies	37
6.1 <i>Antwoord op de deelvragen</i>	37
6.2 <i>Antwoord op de hoofdvraag</i>	39
7. Discussie	41
8. Aanbevelingen	43
8.1 <i>Inhoud (wat er gedaan moet worden)</i>	43
8.2 <i>Proces (hoe dit gedaan kan worden)</i>	43
8.3 <i>Context (welke condities hiervoor gelden)</i>	44
9. Reflectie	45
Referenties	48
Bijlage 1: Interviewguide	52

Lijst met figuren

Figuur 1.1	Onderzoeksmodel.	p. 10
Figuur 2.1	De processen waarin wederzijdse invloed tussen structuur en handelen wordt uitgeoefend via modaliteiten.	p. 13
Figuur 2.2	Perspectieven op overheidssturing.	p. 14
Figuur 2.3	Ontwikkelproces van de SLA voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet.	p. 16
Figuur 2.4	Conceptueel model.	p. 20
Figuur 5.1	De waargenomen interacties tussen handelen en structuur in het SLA-proces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet.	p. 34
Figuur 6.1	Focuspunten voor het beïnvloeden van het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet.	p. 39
Figuur 9.1	Schematische weergave van de het zichtveld van dit onderzoek ten opzichte van de veranderende werkwijze in het SLA-proces.	p. 45

Lijst met tabellen

Tabel 3.1	De respondenten en hun functie	p. 23
-----------	--------------------------------	-------

Samenvatting

De verwachting is dat extreme weersomstandigheden de bereikbaarheid en veiligheid van het hoofdwegennet in een toenemende mate zullen verstoren. Om de samenleving, natuur en ruimte bestand te maken tegen de klimaatverandering, is er in de 'Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie' vastgesteld dat er een transitie moet komen naar een klimaatbestendige en waterrobuuste ruimtelijke inrichting. Een gebiedsgerichte en integrale aanpak is nodig om op de effecten van klimaatverandering in te kunnen spelen. Door de integraliteit van de klimaatbestendigheidsopgave, zal er op afdelingen binnen Rijkswaterstaat die verantwoordelijk zijn voor het beschikbaar en veilig houden van het hoofdwegennet rekening gehouden moeten worden met klimaateffecten. Om dit te kunnen bereiken is er bewustwording en soms een cultuuromslag nodig. Hoewel er aandacht is voor *welke* verandering er in de structuren en het handelen van mensen nodig is en met welke tussenstappen deze verandering mogelijk zou kunnen zijn, is er minder aandacht voor *waarom* mensen in de praktijk anders gaan handelen en hoe dit gestimuleerd kan worden.

De structuratietheorie van Giddens (1984) is in deze studie gebruikt om inzicht te krijgen in de manier waarop individuen en structuren elkaar beïnvloeden en hoe dit in de praktijk kan leiden tot veranderingen of juist tot het behouden van bestaande werkwijzen. Zodoende heeft deze theorie het mogelijk gemaakt om bepalende factoren voor het beïnvloeden van de werkwijze aan te wijzen, die de aanzet geven voor verdere aanbevelingen. De onderzoeksmethode van deze studie is een single casestudy onderzoek met 9 semigestructureerde interviews. De casus is het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet, waarin Rijkswaterstaat en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de voornaamste betrokken partijen zijn. Het doel van deze studie is om inzichten uit de relatie tussen handelen en structuur te gebruiken om de nodige veranderingen in het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet ten behoeve van klimaatbestendigheid te stimuleren.

Een kenmerkend resultaat van deze studie is dat centrale en formele invloeden op het handelen van individuen meer geaccepteerd worden in de werkwijze van dit proces, dan decentrale en informele invloeden. Drie focuspunten zijn aangemerkt voor het beïnvloeden van het prestatiesturingsproces ten behoeve van de klimaatbestendigheidsopgave. Het startpunt is het bundelen en concretiseren van bestaande informatie over de specifieke klimaatbestendigheidsopgave voor het hoofdwegennet tot een betekenisvolle boodschap. Door deze boodschap uit te dragen naar actoren in het proces, kan er worden geprobeerd om zowel de beschikbare faciliteiten als de geldende normen in het prestatiesturingsproces te beïnvloeden. In aanvulling hierop, is een aanbeveling voor Rijkswaterstaat om de bestaande informele processen in het sturingsproces te benutten. Door participatie en autonomie toe te staan, kunnen nieuwe inzichten uit de uitvoering sneller opgenomen worden in de sturingspraktijk.

Trefwoorden: Prestatiesturing, klimaatbestendigheid, structuratietheorie, weginfrastructuur, Beheer en onderhoud, Rijkswaterstaat

1. Introductie

1.1 Aanleiding

De klimaatverandering vraagt om een verandering in het handelen van de mens. In Nederland is de klimaatverandering op vier manieren merkbaar: het wordt warmer, natter, de zomers worden droger en de zeespiegel stijgt (IenM, 2016a). De verwachting is dat extreme weersomstandigheden een toenemende impact zullen hebben op de weginfrastructuur in Europa (CEDR, 2016). De verwachting is dat extreme weersomstandigheden het dagelijks leven in een toenemende mate zullen verstoren, mede doordat deze een risico vormen voor de bereikbaarheid en veiligheid van wegen in Nederland (RIVM, 2016). Rijkswaterstaat is een belangrijke actor in het klimaatbestendig maken en -houden van de infrastructuurnetwerken in Nederland. Rijkswaterstaat ontwikkelt en beheert namelijk het hoofdwegennet (HWN), het hoofdvaarwegennet (HVWN) en het hoofdwatersysteem (HWS; de kwaliteit en kwantiteit van het water) in Nederland. Dit doet Rijkswaterstaat in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Om de samenleving, natuur en ruimte bestand te maken tegen de klimaatverandering, is er in de 'Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie' door een coalitie van publieke en private partijen vastgesteld dat er een transitie moet komen naar een klimaatbestendige en waterrobuuste ruimtelijke inrichting (IenM & EZ, 2017). Dit houdt in dat het klimaatbestendig inrichten uiterlijk in 2020 onderdeel moet zijn van beleidsstructuren en het handelen van de betrokken coalities, om te zorgen dat de netwerken in 2050 zo goed mogelijk klimaatbestendig zijn ingericht (IenM & EZ, 2014). Inmiddels is dit beleidsdoel ook in verschillende diensten van Rijkswaterstaat overgenomen. Netwerkbeheerders zoals Rijkswaterstaat zien een gebiedsgerichte en integrale aanpak steeds vaker als een gepast antwoord op huidige dynamiek en verwevenheid van ontwikkelingen het ruimtelijke domein (Heeres, 2017). De toenemende klimaateffecten is een van deze ontwikkelingen. Instrumenten, strategieën, ontwerpkeuzes, maatregelen en normen zijn ontwikkeld of aangepast om een dergelijke aanpak in structuren vast te kunnen leggen en het eenvoudiger te maken om de vereiste aanpak in de praktijk te kunnen brengen. Een tussentijdse, landelijke evaluatie uit 2017 over de doelstellingen geeft echter aan dat de transitie nog niet snel genoeg gaat (De Graaff, et al., 2017). Met name binnen organisaties, gebieden en afdelingen waar het rekening houden met gevolgen van extreem weer voorheen niet tot de taken behoorde, is er meer bewustwording en soms een cultuuromslag nodig (De Graaff, et al., 2017). Binnen Rijkswaterstaat is er vooruitgang geboekt in de systematiek voor aanleg en vervanging en renovatieprojecten, maar klimaatbestendigheid is nog niet opgenomen in het beleid voor beheer en onderhoud. Met name in het 'droge' domein, het hoofdwegennet, lijkt het minder vanzelfsprekend om effecten van extreem weer sterk mee te laten wegen in het dagelijks werk. Instrumenten die zijn ontwikkeld om kwetsbaarheden in kaart te brengen of de klimaatbestendigheid [resilience] te vergroten, worden bij Rijkswaterstaat nog niet toegepast in de praktijk (Leijstra, et al., 2018). De crux bij het klimaatbestendig inrichten van Nederland lijkt dan ook minder op het technische vlak te liggen (oplossingen zijn er genoeg), maar meer bij het in de praktijk brengen van de doelstelling (De Graaff, et al., 2017).

Het succes van de implementatie van doelstellingen is echter van meerdere factoren afhankelijk (Maris, 2016). Volgens Klein en Sorra (1996), is het enerzijds afhankelijk van de mate waarin medewerkers zich verbonden voelen met de gevraagde vernieuwing en anderzijds van de mate waarin de juiste vaardigheden en prikkels aanwezig zijn om de vernieuwing uit te voeren. Een verandering in beleid hoeft dus niet vanzelfsprekend te leiden tot een verandering in handelen. In de klimaatbestendigheid doelstelling wordt zowel gevraagd naar een verandering in beleid als in handelen. Dat maakt het waardevol om te weten hoe een verandering in beleid wel degelijk kan leiden tot een verandering in handelen en andersom. Eerdere studies naar het verloop van transitie richtten zich vaak op ofwel de structuren (van der Brugge, et al., 2005; Loorbach, 2010), dan wel op

de rol van individuen in transitie (Huiteima, et al., 2011; Williams, 2002). Het is echter de vraag of het niet zowel om de structuren als individuen gaat. In dit onderzoek is er daarom een middenweg gezocht tussen deze twee benaderingen, door te kijken naar de interactie tussen structuren en het handelen van individuen. Doordat structuren en handelen elkaar continu beïnvloeden, bepalen ze gezamenlijk wat er in de praktijk gebeurt. Een theorie die inzicht geeft in de manier waarop individuen en structuren elkaar beïnvloeden, is de structuratietheorie van Giddens (1984). Door middel van deze theorie, is er in deze studie inzicht verkregen in de manier waarop individuen en structuren elkaar beïnvloeden en hoe dit in de praktijk kan leiden tot veranderingen of juist tot het behouden van bestaande werkwijzen. Zodoende heeft deze theorie het mogelijk gemaakt om bepalende factoren voor het beïnvloeden van de werkwijze in het prestatiesturingsproces aan te wijzen, die de aanzet hebben gegeven voor de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek.

In deze casestudy is verder ingegaan op de mogelijkheden om de klimaatbestendigheid doelstelling meer plaats te geven binnen Rijkswaterstaat. Specifiek is het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet onderzocht. In dit sturingsproces worden effecten van klimaatverandering namelijk nog niet meegewogen, waardoor er kansen onbenut blijven om in de reguliere onderhoudsprojecten maatregelen mee te nemen die kunnen bijdragen aan de klimaatbestendigheid van het hoofdwegennet. Het initiatief voor de klimaatbestendigheid doelstelling komt vanuit het 'natte' domein, waar dreigingen van de zee en rivieren worden aangepakt. Het 'droge' hoofdwegennet heeft eveneens een rol in het klimaatbestendig maken van de netwerken die Rijkswaterstaat beheert, toch is het hier nog minder vanzelfsprekend om rekening te houden met de toenemende klimaateffecten. Prestatiesturing is een sturingsmethode die bij Rijkswaterstaat wordt gebruikt voor beheer en onderhoud, watermanagement en verkeersmanagement. Voor aanleg en vervanging en renovatie gelden andere sturingsmethoden en daarmee ook andere financieringsstromen. De huidige aanpak voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet, is om prestatieafspraken per onderdeel van het netwerk te maken. Deze afspraken zijn vastgelegd in zogenaamde 'Service Level Agreements' (SLA) (Rijkswaterstaat, 2016). De SLA bevat harde, meetbare indicatoren voor de prestaties van specifieke netwerken. In het ontwikkelingsproces van de SLA, worden de benodigde prestaties, de risico's en de kosten voor deze prestaties afgewogen. Deze prestatieafspraken staan centraal in de samenwerking met uitvoerders van beheer en onderhoud en de opdrachtgever van Rijkswaterstaat (IenW).

1.2 Probleemstelling en doelstelling

Probleemstelling

In het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet, wordt de toenemende impact van klimaatverandering momenteel nog niet meegewogen. Hoewel er in beheer en onderhoud geen grote wijzigingen aan de netwerken worden gemaakt, is er wel een rol voor deze sturingslijn weggelegd voor het klimaatbestendig maken van het hoofdwegennet. Zo wordt gebrekkig onderhoud gezien als hoofdoorzaak van wateroverlast op het hoofdwegennet (Leeuw, 2016). Ook kan het sturingsproces een signalerende functie hebben; op het moment dat blijkt dat er met beheer en onderhoud niet meer aan de afgesproken prestaties kan worden voldaan, kunnen de problemen eventueel in aanlegprojecten of vervanging en renovatie worden meegenomen. De betrokkenen bij het huidige prestatiesturingsproces wegen risico's en kosten op zo'n manier af, dat er niet genoeg budget is voor maatregelen ten behoeve van de klimaatbestendigheid.

De opgave vanuit IenW voor Rijkswaterstaat is om klimaatbestendig handelen in 2020 in beleid en handelen te hebben verankerd en om de netwerken in 2050 zo goed mogelijk klimaatbestendig te hebben ingericht (IenM & EZ, 2014). Hoewel er aandacht is voor welke verandering er in de structuren en het handelen van medewerkers nodig is en met welke tussenstappen deze verandering mogelijk zou kunnen zijn, is er minder aandacht voor waarom mensen in de praktijk

anders gaan handelen en hoe dit gestimuleerd kan worden. Dit, terwijl de sociale context waarin een verandering wordt geïntroduceerd medebepalend is voor het implementatie-succes van deze verandering (Bresnen, et al., 2005). Bij Rijkswaterstaat maken verschillen in kennis, bewustzijn en de interpretatie van doelen omtrent de aanpak van risico's van klimaatverandering het moeilijk om de benodigde veranderingen in de praktijk te bewerkstelligen (Leijstra, et al., 2018). Juist dit soort minder zichtbare verschillen kunnen inzicht geven in de interne processen die wellicht nooit de status van formele structuren zullen bereiken, maar die desalniettemin een continue invloed hebben op de praktijk (Tsoukas & Chia, 2002).

Om tot een potente strategie te kunnen komen voor de implementatie van klimaatbestendigheidsoelstellingen in het prestatiebesturingsproces, is er inzicht nodig in hoe betrokkenen aankijken tegen mogelijkheden voor verandering in structuren en hoe betrokkenen worden beïnvloed door bestaande structuren.

Doelstelling

Het doel van deze studie is om inzicht te krijgen in de mogelijkheden om in het prestatiebesturingsproces voor beheer en onderhoud de beoogde effecten van klimaatverandering op het hoofdwegennet mee te laten wegen.

Inzicht in deze mogelijkheden is verkregen door de interactie tussen structuren in de organisatie en het handelen van betrokkenen bij het SLA-proces te analyseren. Hiermee is er een poging gedaan om de onderliggende, sociale processen naar de oppervlakte te brengen die invloed hebben op het succes van de implementatie van nieuwe ideeën in dit sturingsproces. Met deze inzichten is een beeld gevormd van motivaties en mogelijke bepalende factoren in het meewegen van klimaatbestendigheid in beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Samen vormen deze inzichten de aanzet voor een strategisch kader, zoals omschreven door Hutter (2006, in Restemeyer et al., 2015) met daarin de componenten inhoud (wat er gedaan moet worden), proces (hoe dit gedaan kan worden) en context (welke condities hiervoor gelden).

1.3 Afbakening

In dit onderzoek is er meer nadruk gelegd op hoe verandering tot stand kan komen en in een mindere mate op welke verandering er moet komen. Desondanks is er inzicht verkregen in de houding van betrokkenen ten opzichte van verschillende manieren om rekening te houden met klimaateffecten in het prestatiebesturingsproces. Dit is gedaan, om aanbevelingen te kunnen doen over welke aanpak mogelijk meer kans op succesvolle implementatie kan hebben. Verdere inhoudelijke analyses over het klimaatbestendig maken van het hoofdwegennet zijn niet gemaakt, om diepere inzichten te kunnen verkrijgen in waarom in deze specifieke context sommige ideeën leiden tot verandering en andere niet.

De casus die in deze studie is geanalyseerd, is het prestatiebesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. De focus voor beheer en onderhoud is genomen, omdat er in de huidige sturingslijn voor beheer en onderhoud nog niet expliciet aandacht wordt gegeven aan klimaatbestendigheid. Ook is er bij Rijkswaterstaat een verschuiving gaande waarbij er langzaam minder aandacht is voor (nieuw)aanlegprojecten en er meer aandacht gaat naar het verbeteren van de functionaliteit van het huidige netwerk (Roovers, 2014, in Sissingh, 2016). Vaker worden oplossingen voor mobiliteitsproblemen gezocht bij het koppelen van verschillende infrastructuurnetwerken of bij het verbeteren van digitale informatievoorziening, in plaats van bij het aanleggen van nieuwe verbindingen of verbreding van verbindingen (IenM, 2016c). De focus is gelegd op het hoofdwegennet, in plaats van op het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem, vanwege de versterkte link tussen deze 'natte' infrastructuurnetwerken en maatregelen ten behoeve van klimaatbestendigheid. Het rekening houden met extreem weer is in Nederland al

vanzelfsprekend als het gaat om watermanagement (De Graaff, et al., 2017). Bij het ‘droge’ hoofdwegennet is het nog minder vanzelfsprekend om zaken als wateroverlast, hittestress of bodemdaling een hoge prioriteit te geven in afwegingen. Ook maakt de focus op één infrastructuurnetwerk de resultaten van dit onderzoek nauwkeuriger, aangezien er voor verschillende processen meerdere teams verantwoordelijk zijn. De kans is als aanzienlijk ingeschat dat de perceptie ten opzichte van vernieuwingen anders zijn in verschillende teams binnen Rijkswaterstaat. Een verdere onderbouwing van de onderzoeksmethodiek staat in hoofdstuk 3 beschreven.

1.4 Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvraag is geformuleerd om dit onderwerp te onderzoeken:

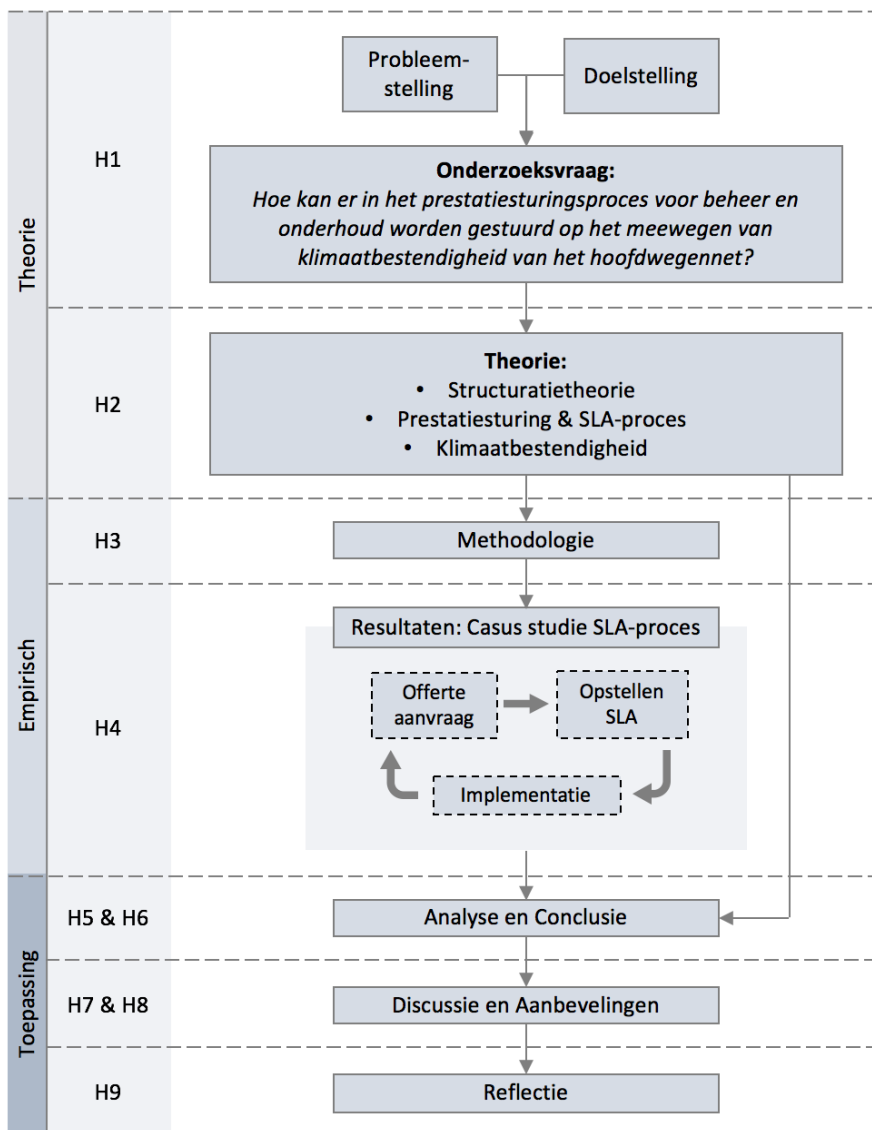
- *Hoe kan er in het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud worden gestuurd op het meewegen van klimaatbestendigheid van het hoofdwegennet?*

De onderzoeksvraag zal worden beantwoord door middel van de volgende deelvragen:

1. Hoe werkt het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet in de praktijk?
2. Op welke manier kan er in beheer en onderhoud van het hoofdwegennet rekening gehouden worden met klimaatverandering?
3. Wat zijn bepalende factoren voor het meewegen van doelen in het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet?
4. Wat zijn bepalende momenten om het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet te beïnvloeden?
5. Hoe kan de structuur en het handelen van actoren in het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud worden beïnvloed?

1.5 Leeswijzer

Een antwoord op de onderzoeksvragen is gezocht via de volgende globale stappen, geïllustreerd in het onderstaande onderzoeksmodel (figuur 1.1).



Figuur 1.1: Onderzoeksmodel.

De probleemstelling en doelstelling vormen de basis van de onderzoeksvragen in hoofdstuk 1. Hoofdstuk 2 bevat de relevante theorie over organisatieverandering, prestatiebesturing en klimaatbestendigheid. In hoofdstuk 3 staat de onderzoeksmethode omschreven. De resultaten van het empirische gedeelte van dit onderzoek staan in hoofdstuk 4. Deze resultaten zijn in hoofdstuk 5 gekoppeld aan de literatuur uit het theoretisch kader. Met de inzichten uit deze analyse, zijn de onderzoeksvragen in hoofdstuk 6 beantwoord. De 'werking' van het prestatiebesturingsproces in de praktijk in deelvraag 1, is geïnterpreteerd als de relatie tussen handelen en structuur. De invloed van structuren op het handelen van individuen en andersom, bepalen namelijk gezamenlijk de praktische werkwijze in het proces. De hoofdvraag en deelvragen 2 tot en met 5 zijn beantwoord door de resultaten en inzichten uit het theoretisch kader te combineren. In hoofdstuk 7 zijn de conclusies in een bredere context geplaatst van relevante theorie andere inzichten die de onderzoeker zijn opgevallen tijdens de onderzoeksperiode. Dit is gedaan om de aanbevelingen voor Rijkswaterstaat in hoofdstuk 8 te kunnen verrijken. Op de verdere toepasbaarheid van de inzichten uit deze studie is gereflecteerd in hoofdstuk 9. Verder bevat dit laatste hoofdstuk een algemene reflectie op het onderzoek met aanbevelingen voor vervolgonderzoek. De interviewgids staat in bijlage 1 aan het eind van dit onderzoeksrapport.

2. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk gaat in op twee aspecten: (1) de relevante theorie die als basis dient voor het onderzoek en (2) een kader waarmee het onderzoek een specifieke richting krijgt. De uitkomst van het theoretisch kader is een conceptueel model, waarin de relatie tussen de centrale concepten en theorieën is weergegeven. Ten eerste wordt de structuratietheorie van Giddens (1984) verder uitgelegd en gekoppeld aan dit onderzoek. Ten tweede wordt ingegaan op prestatiesturing. Meer specifiek wordt ingegaan op het gedachtegoed achter de sturingsvorm en de huidige- en de verwachte toekomstige werking van prestatiesturing voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet bij Rijkswaterstaat. Ten derde wordt het begrip klimaatbestendigheid toegelicht en wat het streven naar klimaatbestendigheid kan betekenen in de prestatiesturing op beheer en onderhoud van het hoofdwegennet.

2.1 Verandering en continuïteit in organisaties volgens de structuratietheorie

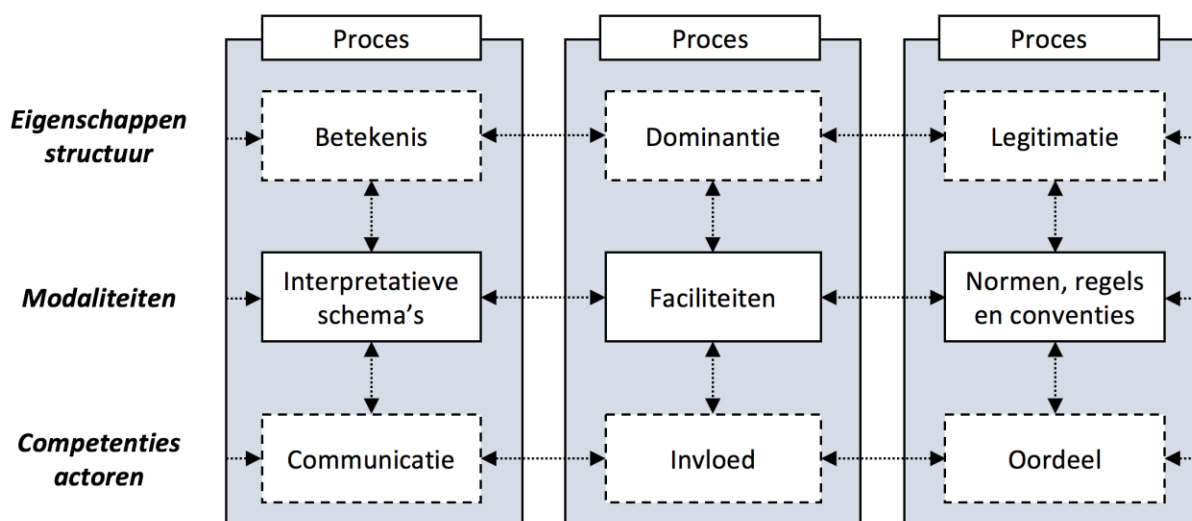
De huidige aanpak van prestatiesturing voor beheer en onderhoud is onvoldoende afgestemd op een veranderend klimaat. Er zijn verschillende benaderingen voor het implementeren van de klimaatbestendighedsdoelstelling. Zo is het mogelijk om een focus op de structuren (het geheel; normen, regels, instituties) of op het handelen (het individu) te nemen. In studies waarbij een focus wordt gelegd op de rol van individuen in veranderingen, kan het proces van beleidsverandering worden gezien als een ‘politiek spel’ (Huitema, et al., 2011). Hierbij worden informele en sociale processen benadrukt in het stimuleren of juist tegenhouden van veranderingen. Door gebruik te maken van sterke persoonlijke relaties, communicatievaardigheden, overtuigingskracht en goede timing, kunnen individuen invloed uitoefenen op structuren en handelen van mensen (Williams, 2002). Vanuit deze benadering kan er in de implementatie van klimaatbestendighedsdoelstellingen in het SLA-proces een focus zijn op het creëren van meer bewustzijn, kennis-gelijkheid en overeenstemming rondom de klimaataanpak. Anderzijds, wordt er bij een structuralistisch perspectief vanuit gegaan, dat vernieuwing en verandering in organisaties wordt bepaald door de eigenschappen van de organisatie (Slappendel, 1996). Structuren zouden de basis zijn voor al het menselijk handelen, dus als structuren veranderen bewegen individuen mee (Allmendinger, 2009). Vanuit deze benadering is het vanzelfsprekend om naar de theoretische werking en geldende normen en regels in het prestatiesturingsproces te kijken en deze naar wens te herzien.

Welke van deze twee benaderingen het beste resultaat zal geven, is afhankelijk van hoe de relatie tussen structuur [‘structure’] en handelen [‘agency’, vertaling van Dom, 2005] gezien wordt. Onderliggend aan de bovengenoemde benaderingen zit namelijk de opvatting over in hoeverre individuen in staat zijn om onafhankelijk en vrij te handelen (agency; handelen) en in hoeverre deze worden beïnvloed door de normen en instituties van de samenleving (structuur) (Allmendinger, 2009). Structuren zijn zowel formele regels en instituties als informele normen en gebruiken. Het structuur-handelen debat uit de sociale wetenschappen, gaat over of de rol van structuur, of dat de rol van menselijk handelen dominant is in het beïnvloeden van menselijk gedrag. Giddens (1984) heeft een poging gedaan om de brug te slaan tussen de twee uitersten met zijn structuratietheorie. Hiermee verschuift Giddens (1976, in Allmendinger, 2009) de aandacht van de of-of situatie, naar de wisselwerking tussen structuur en handelen, door te benadrukken dat zowel structuur en handelen belangrijk zijn. Oftewel: “...*mensen maken structuren en structuren beïnvloeden mensen*” (Allmendinger, 2009, p. 19).

Hoewel de structuratietheorie vaak te abstract en ontologisch wordt ervaren om deze direct te kunnen vertalen naar empirisch onderzoek, geeft het nuttige aandachtspunten, concepten en ideeën (Dom, 2005). Zo gebruiken Jones, et al. (2000, in Dom, 2005) de structuratietheorie om twee stromingen in organisatiestudies bij elkaar te brengen, namelijk die met een focus “...op kenmerken

van individuen (handelen) ofwel op organisatiekenmerken (structuur)” (p. 83). Voor de implementatie van klimaatbestendigheidsoelstellingen in het prestatiebesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet kan eveneens worden gekozen voor een strategie met een focus op structuren of op handelen. Het verschil is te herkennen in de evaluatie van een strategie. Met een focus op structuur, zal er in de evaluatie voornamelijk naar de kwaliteit van de strategie gekeken worden, waar er met een focus op het handelen voornamelijk aandacht zal zijn voor de individuen die de strategie moeten implementeren. In beide gevallen zouden er subtiele relaties tussen de strategie en de uitvoering gemist worden. Juist deze subtiele relaties zorgen in het implementatieproces voor acceptatie of afwijzing van veranderingen (Bresnen, et al., 2005). Daarom is dit onderzoek de structuratietheorie gebruikt om tot een gecombineerde strategie te komen, waarbij de theorie inzicht geeft in de relatie tussen structuur en handelen. Menselijk handelen, geïnterpreteerd vanuit een dualiteit van structuur en handelen, wordt vanuit deze benadering zowel gevormd door de routines en opvattingen van individuen, als door de geldende normen en instituties. Binnen organisaties kan kennis over de interactie tussen handelen en structuur inzicht geven in waarom belangrijke beslissingen worden gemaakt – en dus inzicht geven in hoe organisaties, handelen en structuur veranderen. Dat maakt het nodig om te onderzoeken hoe menselijke handelen de structuur beïnvloedt en hoe deze structuur op zijn beurt ook menselijk handelen beïnvloedt (Jones, et al., 2000). Volgens de structuratietheorie gebeurt deze interactie via *interpretatieve schema’s, faciliteiten en normen* (Dom, 2005).

Giddens (1984) noemt dit de modaliteiten [modalities] waardoor structuur gevormd wordt en waar individuen zich op beroepen om systemen te veranderen of juist om de bestaande systemen in stand te houden. Faciliteiten zijn bijvoorbeeld de bevoegdheden of de capaciteit van een afdeling. Interpretatieve schema’s zijn ‘hoopjes’ bestaande kennis die mensen gebruiken om communicatie zin te geven, zo zal een gesprek over klimaatbestendigheid tussen twee mensen gebaseerd zijn op wat zij daarvan weten en hoe zij dit interpreteren. Normen, regels en conventies zijn zowel formele al informele ‘standaarden’ die bepalen wat mensen goedkeuren en wat niet. De modaliteiten vormen de wegen waarlangs interactie tussen structuren en het handelen van individuen loopt. De dimensies van de dualiteit van structuur en handelen, zoals weergegeven in figuur 2.1, laten zien via welke processen de individuele competenties van actoren aan eigenschappen van structuur (structuur) kunnen worden gelinkt. De scheiding van deze elementen is puur gemaakt voor analytische doeleinden (Giddens, 1984). In werkelijkheid vormen de eigenschappen van structuur, de modaliteiten en de competenties van actoren gezamenlijk een mengelmoes, waarin ze op vele manier met elkaar in verbinding staan. De drie kolommen in figuur 2.1 zijn toegevoegd om de relaties tussen de elementen beter uit te kunnen leggen en niet omdat deze relaties primair zijn ten opzichte van horizontale relaties. In figuur 2.1 staan zodoende 9 elementen die allemaal invloed op elkaar hebben. De dominantie van een organisatie wordt beïnvloed door de faciliteiten die het kan bieden, maar ook door de legitimatie en betekenis die deze organisatie voortbrengt. Ook lopen de invloeden twee kanten op; de dominantie van een organisatie beïnvloedt ook de faciliteiten die het kan bieden. Hoewel de verticale processen in figuur 2.1 zijn benadrukt, lopen de invloeden in werkelijkheid zowel in horizontale als in verticale richting. Ook lopen er invloeden van kolom 3 naar kolom 1 (bijvoorbeeld tussen legitimatie en betekenis). Deze wederkerige processen zijn hieronder verder toegelicht. In hoofdstuk 5 krijgen de onderstaande begrippen meer context, doordat deze zijn gekoppeld aan de resultaten.



Figuur 2.1: De processen waarin wederzijdse invloed tussen structuur en handelen wordt uitgeoefend via modaliteiten (gebaseerd op 'dimensies van de dualiteit van structuur' door Giddens, 1984, p. 29).

Betekenis geven met communicatie via interpretatieve schema's – In dit proces worden betekenissen uit structuur gecommuniceerd door actoren. Interpretatieve schema's geven aan op welke manier actoren de structuur interpreteren en vervolgens zelf communiceren. Bartunek (1984) legt uit dat een verandering of gebeurtenis in de omgeving (bijvoorbeeld klimaateffecten) een verandering in handelen en structuur kan geven, maar dat de manier waarop de omgeving wordt geïnterpreteerd invloed heeft op de manier waarop deze verandering gaat plaatsvinden. Interpretatieve schema's kunnen zeer verschillen in organisaties en daarmee de verschillen in belangen weergeven en de discussies die deze op kunnen leveren (Bresnen, et al., 2004).

Dominantie gebruiken om invloed uit te oefenen via faciliteiten – De dominantie van structuur maakt het mogelijk voor actoren om elkaars gedrag te beïnvloeden via faciliteiten, namelijk door middel van regels en hulpbronnen [resources] (Giddens, 1984). Hulpbronnen kunnen ervoor zorgen dat sommige individuen meer autoriteit hebben dan anderen, of de bevoegdheid hebben om de activiteiten van anderen te coördineren of organiseren (Dom, 2005).

Oordeel legitimeren via normen, regels en conventies – In dit proces beïnvloedt structuur het menselijk handelen, doordat dit legitimiteit heeft via normen, regels en conventies. Deze normen, regels en conventies zijn echter onderhevig aan het oordeel van actoren, die daarmee de legitimiteit van de structuur kunnen beïnvloeden of gebruiken.

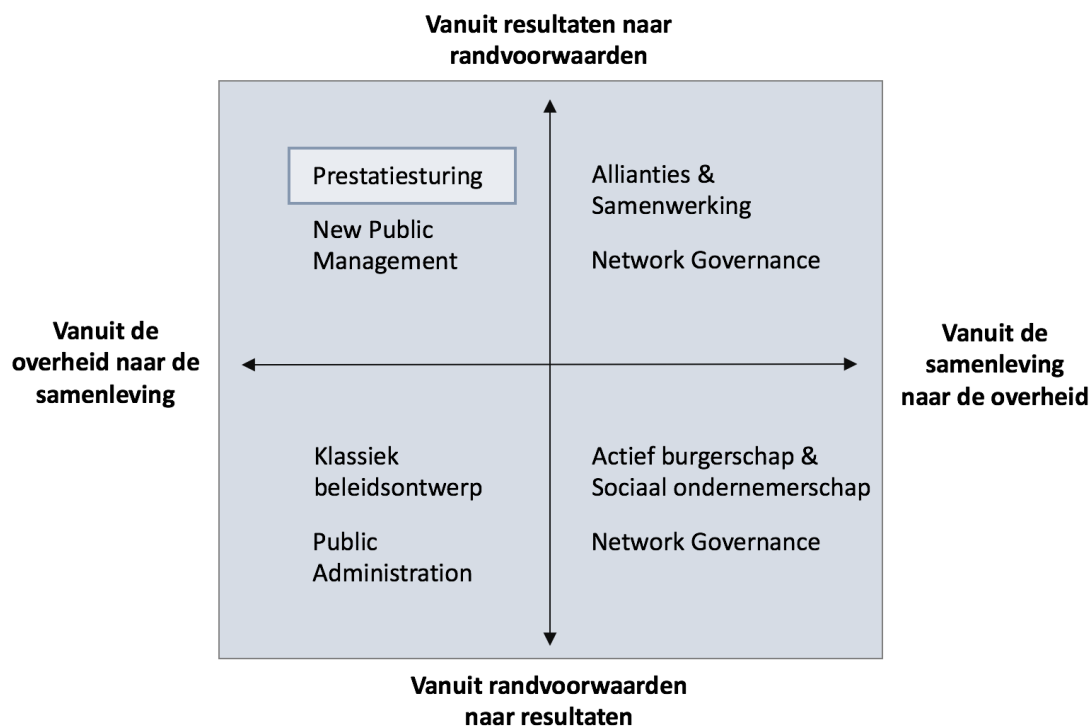
Inzicht in de relatie tussen structuur en handelen in het prestatiesturingsproces, kan helpen om de beperkingen in de vrijheid van handelen van individuen te bevatten (Allmendinger, 2009). Een aantal specifieke concepten van structuratietheorie kunnen helpen om structuur en meer inhoud brengen in de resultaten van dit onderzoek (Dom, 2005). Met name de modaliteiten van structuur kunnen een kapstok zijn voor het beschouwen van de interactie tussen de praktijk en theorie en hoe deze wordt beïnvloed (Allmendinger, 2009). In het geval van deze studie; de interactie tussen praktijk en theorie in het prestatiesturingsproces. Concreet kunnen de modaliteiten van structuur gebruikt worden om bepalende factoren bij het wel of niet meenemen van klimaatbestendigheid van elkaar te onderscheiden. Individuen in het prestatiesturingsproces worden beïnvloed door aanwezige structuur, maar ze hebben een beperkte vrijheid van handelen waarin de invloeden over-en-weer lopen via bepaalde wegen en middelen.

2.2 Prestatiesturing en Service Level Agreements

Naast capaciteitssturing en projectsturing, behoort prestatie­sturing tot een van de drie sturingslijnen van Rijkswaterstaat bij beheer en onderhoud. Sturing op prestaties bij Rijkswaterstaat heeft zijn oorsprong in 2006, toen Rijkswaterstaat werd omgevormd van een uitvoeringsorganisatie tot een agentschap. In 2013 is besloten om prestatie­sturing de basis te maken voor aanleg en onderhoud (Struik, 2013).

2.2.1 Gedachtegoed achter prestatie­sturing

Overheden kunnen verschillende benaderingen nemen voor het realiseren van doelen. De NSOB, Nederlandse School van Openbaar Bestuur, heeft deze verschillende benaderingen voor overheidssturing uiteengezet (Van der Steen, et al., 2014a), zoals weergegeven in figuur 2.2. Prestatiesturing staat linksboven in het diagram.



Figuur 2.2: Perspectieven op overheidssturing (uit: Van der Steen, et al., 2014a).

De horizontale as gaat over de betrokkenheid van andere partijen bij de realisatie van doelen (Van der Steen, et al., 2014a). Bij sturingsvormen in het linker gedeelte van het diagram, nemen overheden een centrale rol aan en wordt de rest van de samenleving pas aan het eind van het proces betrokken. Ook is de perceptie bij de linker sturingsmethoden dat overheden grotendeels zelfstandig hun doelen kunnen behalen. Aan de rechterkant van het schema is er meer ruimte voor andere partijen en is er meer noodzaak tot samenwerking. Overheden die innovatie willen stimuleren, kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om hiervoor een faciliterende rol aan te nemen en samenwerkingen aan te gaan met andere partijen.

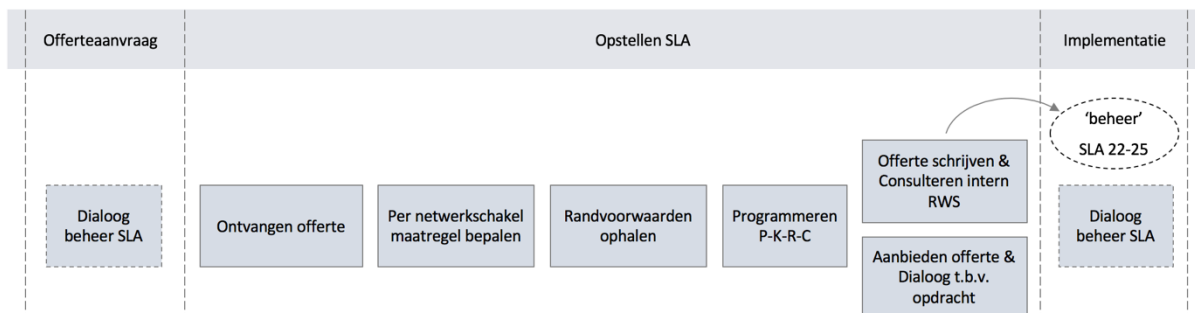
De verticale as gaat over waar de nadruk op wordt gelegd bij de sturing. Onderin ligt de nadruk op de randvoorwaarden en of deze op een rechtmatige en rechtvaardige manier tot stand zijn gekomen. Er is daar minder aandacht voor hoe de doelen in de concrete praktijk behaald moeten worden. Bovenin staan juist de resultaten centraal. Hoewel randvoorwaarden belangrijk blijven, ligt de nadruk op het behalen van de afgesproken resultaten binnen de afgesproken tijd en het budget.

Met het gebruik van prestatie­sturing neemt een overheid de rol van ‘de presterende overheid’ aan (van der Steen, et al., 2014b). De overheid staat net als bij klassiek beleidsontwerp centraal in het

organiseren van doelrealisatie. Politieke ambities worden zoveel mogelijk vertaald naar meetbare prestaties. Hierdoor kan getoetst worden hoe effectief en efficiënt de doelen zijn uitgevoerd. De markt wordt gezien als een ideale partner om publieke waarde op een zo efficiënt mogelijke manier te behalen. Marktpartijen hebben sinds de opkomst van het New Public Management (NPM) in de jaren '80 een grote rol in voorheen publieke functies, waaronder wegbeheer, waarbij de overheid enkel nog stuurt op vooraf gestelde doelen en de kwaliteit van de infrastructuur (Stoker, 2006). Bij prestatiesturing ligt de nadruk dan ook op het zo goed mogelijk behalen van de prestaties, in plaats van op de manier waarop de prestaties worden behaald (Sissingh, 2016). Een achterliggende aanname achter deze sturingsmethode, is dat mensen zich optimaal inzetten als ze op resultaten worden afgerekend (van der Steen, et al., 2014b).

2.2.2 Prestatiesturing bij Rijkswaterstaat: Service Level Agreement

Bij beheer en onderhoud van het hoofdwegennet door Rijkswaterstaat, wordt prestatiesturing ingezet om de netwerkqualiteit in stand te houden of te verhogen. Hoe beter een onderdeel van het netwerk functioneert, hoe hoger de netwerkqualiteit. Deze kwaliteit wordt met functionele eisen (bijvoorbeeld het aantal voertuigen per uur) of met prestatie-eisen (bijvoorbeeld een beschikbaarheid van 97% van de tijd) gekwantificeerd (Rijkswaterstaat, 2015, in Sissingh, 2016). Met deze eisen kan er worden ingeschat welke maatregelen nodig zijn om de gevraagde kwaliteit te behalen en tegen welke kosten. De afspraken over deze eisen, maatregelen en kosten worden vastgelegd in een Service Level Agreement (SLA). Deze afspraken worden gemaakt tussen de opdrachtgever, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, en de opdrachtnemer, Rijkswaterstaat. Deze afspraken staan vervolgens vast voor een periode van 4 jaar. Momenteel worden voorbereidingen getroffen voor de SLA-afspraken van periode 2022-2025. Het huidige ontwikkelproces van de SLA staat schematisch weergegeven in figuur 2.3. Grofweg zijn er drie fases te onderscheiden in dit proces; de offerteaanvraag van de SLA, het opstellen van de SLA en de implementatie van de SLA.



Figuur 2.3: Ontwikkelproces van de SLA voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Bron: Rijkswaterstaat, 2018.

De offerteaanvraag is het startdocument voor de SLA. De offerte wordt opgesteld door vertegenwoordigers vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Rijkswaterstaat. Dit doen zij op basis van de Rijksbegroting en politieke en beleidsmatige uitgangspunten (Rijkswaterstaat, 2015). De beleidsdoelen voor de SLA van het HWN zijn: beschikbaarheid, veiligheid, informatievoorziening en leefomgeving. Leefomgeving gaat in dit geval over geluidseisen. Met ingang van de SLA 2022-2025 is het streven om een duurzaamheidsdoelstelling aan de SLA toe te voegen met losse prestatie-indicatoren (IenM, 2017b). De duurzaamheidsambitie van Rijkswaterstaat gaat over hergebruik en afvalreductie (circulaire economie), energiebesparing, het verminderen van CO₂-uitstoot en het bevorderen van de klimaatbestendigheid van de netwerken die Rijkswaterstaat ontwikkelt en beheert (IenM, 2016b). Ook doelt Rijkswaterstaat erop om deze doelstellingen te integreren met bestaande ontwikkelingen.

Aan de hand van de offerteaanvraag stelt Rijkswaterstaat een SLA-offerte op voor een periode van vier jaar. Regionale districten van Rijkswaterstaat leveren input door te berekenen welke maatregelen en budgetten ze nodig zullen hebben om het beheer en onderhoud in deze periode uit te kunnen laten voeren. Zodoende maakt Rijkswaterstaat inzichtelijk welke prestaties en maatregelen er geleverd kunnen worden met het budget en de capaciteit die Rijkswaterstaat is toebedeeld (Sissingh, 2016). Ook in deze fase is er dialoog tussen landelijke organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat en het Ministerie om de SLA-offerte af te stemmen op gestelde beleidsdoelen en financiële kaders. Rijkswaterstaat heeft er belang bij om vrijheid te behouden in hoe de prestaties worden behaald en de IenW heeft de verantwoordelijkheid om verantwoording af te leggen naar de minister over kosten die gemaakt worden voor de gestelde beleidsdoelen (Sissingh, 2016). Als een akkoord over de SLA is bereikt, staan de SLA-afspraken vastgesteld in de begrotingen van Rijkswaterstaat en het Ministerie voor een periode van vier jaar. Rijkswaterstaat vertaalt vervolgens de afspraken uit de SLA naar managementcontracten voor verschillende organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat. De regionale diensten van Rijkswaterstaat zijn verantwoordelijk voor het functioneel specificeren, monitoren en behalen van de prestatie-eisen. Dit doen zij door prestatiecontracten te sluiten met marktpartijen, zodat deze de nodige maatregelen uit kunnen voeren. Marktpartijen zijn vrij om te bepalen op welke manier ze de afgesproken prestaties behalen. De regionale diensten rapporteren drie keer per jaar naar de landelijke diensten van Rijkswaterstaat over de voortgang met betrekking tot prestaties (Sissingh, 2016). Op basis van deze rapportages kan er besloten worden om kleine wijzigingen door te voeren aan de SLA.

2.2.3 Doorontwikkeling van prestatiesturing

Rijkswaterstaat en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zijn in overeenstemming gekomen dat prestatiesturing nog doorontwikkeld moet worden tot een volwaardig sturingsinstrument (IenM, 2017). Deze doorontwikkeling richt zich voornamelijk op het verbeteren van de transparantie en stuurbaarheid van de prestaties en de daarmee samenhangende risico's en kosten (Rijkswaterstaat, 2017). Een verbetering op de stuurbaarheid is nodig, omdat de prestatieafspraken nog niet altijd goed door te vertalen zijn naar maatregelen in beheer en onderhoud (Sissingh, 2016). De regionale diensten die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de SLA, hebben nog niet altijd de juiste kennis om de eisen sluitend door te vertalen naar prestatiecontracten (Rijkswaterstaat, 2017; Sissingh, 2016). De duurzaamheidsdoelstellingen (zie paragraaf 2.2.2) hadden in 2016 met name op operationeel niveau nog geen prioriteit ten opzichte van bereikbaarheid en veiligheid, deels omdat de uitkomsten van duurzaamheidsprestaties minder goed te meten zijn (Sissingh, 2016). Transparantie is nodig om zicht te kunnen houden op de risico's en kosten van maatregelen. Uiteindelijk moeten de effecten van maatregelen op te tellen zijn naar prestaties om te kunnen controleren of en op wat voor manier de doelen zijn behaald. Verder ontstaan er door de integraliteit van opgaven en doelstellingen in toenemende mate relaties tussen verschillende sturingslijnen binnen Rijkswaterstaat (IenM, 2017). Waar er voor duurzaamheid in de brede zin inmiddels door een speciale werkgroep wordt gezocht naar een manier om deze doelstelling in de SLA te integreren (Nagelhout, 2018), is het nog niet duidelijk of klimaatbestendigheid hieronder gaat vallen. Klimaatbestendigheidsoelstellingen worden bijvoorbeeld zowel beïnvloed door beheer en onderhoud als door aanlegprojecten en vervanging- en renovatieprojecten. Dit vraagt om meer samenhang tussen de sturingslijnen (IenM, 2017).

De huidige sturing voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet kenmerkt zich dus door een focus op het vastleggen van prestaties en om deze vervolgens zo effectief en efficiënt mogelijk te behalen. Uitdagingen lijken te liggen bij het meten van deze effectiviteit en efficiëntie, omdat keuzes in het proces niet altijd gekoppeld kunnen worden aan de gestelde prestaties. De situatie kan zich voordoen dat interne protocollen en beleidsregels de dynamiek van het netwerk niet goed kunnen faciliteren (Van der Steen, et al., 2014a). Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de prestaties te strak worden geformuleerd, terwijl de maatregelen om de prestaties te behalen nog in ontwikkeling zijn.

Aan de andere kant kunnen te abstracte prestatie-eisen ertoe leiden dat het onduidelijk blijft hoe maatregelen bij kunnen dragen aan het doel. Hoewel er vanuit de doorontwikkeling van prestatiesturing vraag is naar meer samenwerking op integrale thema's en sturing op vagere doelstellingen als duurzaamheid en klimaatbestendigheid, lijkt prestatiesturing gebonden aan principes vanuit het NPM en klassiek beleidsontwerp (de linkerkant van het schema in figuur 2.2). Dit hoeft echter niet te betekenen dat prestatiesturing vervangen moet worden door een andere sturingsmethode. Van der Steen, et al., (2014a), benadrukken dat principes uit sturingsmethodes juist gemengd gebruikt kunnen worden, in plaats van dat een verschuiving van sturingsmethode nodig is. Door juiste timing van veranderingen en het matchen van de sturingsmethoden aan de logica die past bij het netwerk, kunnen langzaam accenten worden verlegd (Van der Steen, et al., 2014a).

2.3 Klimaatbestendigheid als antwoord op een veranderend klimaat

2.3.1 Impact klimaatverandering op het hoofdwegennet

De impact van klimaatverandering op het hoofdwegennet, wordt voornamelijk gekoppeld aan extreme weersomstandigheden, zoals intense neerslag, hitte en droogte (IenM & EZ, 2017; Leijstra, et al., 2018). Ook bodemdaling, harde wind en bliksem zijn klimaateffecten die een risico kunnen vormen voor het hoofdwegennet. De effecten zijn verschillend per moment en per locatie; op sommige plaatsen kan hitte en droogte zorgen voor brandgevaar in de berm, waar op andere plaatsen het risico bestaat dat de wegfundering instort door hevige neerslag (Leijstra, et al., 2018). Hoewel overstromingsrisico's voornamelijk binnen de verantwoordelijkheid liggen van het Deltaprogramma (en daarmee gedeeltelijk buiten RWS) (IenM & EZ, 2017), zorgen verhoogde overstromingsrisico's van nabijgelegen wateren ook voor een verhoogde kans op uitval van vitale infrastructuur (PBL, 2015).

De functionaliteit en veiligheid van het hoofdwegennet wordt door deze klimaateffecten bedreigd (Bles, et al., 2016). Dit maakt het essentieel voor Rijkswaterstaat om de risico's van klimaatverandering mee te nemen in de aanleg, beheer en onderhoud en vervanging en renovatie. Het RWS-interne Project Klimaatbestendige Netwerken helpt bij de implementatie van de klimaatbestendigheidsdoelstelling in de algemene werkwijze van Rijkswaterstaat (IenM, 2017a). Vanuit het project worden gevoelige projecten en locaties in kaart gebracht (door middel van stresstesten), wordt een onderzoeksprogramma uitgevoerd, worden er ontwerprichtlijnen meegegeven en worden er pilotprojecten en experimenten opgezet (IenM, 2017a). Binnen Rijkswaterstaat zijn aanleg, beheer en onderhoud en vervanging en renovatie gescheiden processen waarvoor verschillende sturingsmethodes en budgetten van toepassing zijn. Grote wijzigingen aan delen van het hoofdwegennet worden gedaan via aanleg of vervanging en renovatie, waar er binnen beheer en onderhoud uit wordt gegaan van het in stand houden van de bestaande functionaliteit. Binnen beheer en onderhoud is het essentieel dat bermen, kolken, goten en pompsystemen voor waterafvoer worden onderhouden (Leeuw, 2016). Ook kunnen kleine verbeteringen worden aangebracht aan de weg binnen de sturingslijn voor beheer en onderhoud om de huidige functionaliteit te kunnen behouden. Aangezien de klimaateffecten verschillen per moment en locatie, is het aannemelijk dat maatwerk nodig is bij het organiseren van deze maatregelen. Monitoring van de toestand van het areaal is essentieel om op werkzaamheden te kunnen sturen (Leeuw, 2016). Op het moment dat er met de bestaande systemen niet aan de afgesproken prestaties kan worden voldaan, zal er functionaliteit moeten worden toegevoegd via projecten voor aanleg of vervanging en renovatie. Ook hierbij heeft monitoring vanuit beheer en onderhoud over de toestand van het areaal een signalerende functie en maakt het mogelijk om samen te kunnen werken met andere sturingslijnen binnen Rijkswaterstaat.

2.3.2. Betekenis van het begrip klimaatbestendigheid

Om prestatiebesturing zo in te kunnen richten dat het bijdraagt aan een adequate reactie op klimaatverandering, is het nodig om te weten wat adequaat reageren op klimaatverandering inhoudt en wat voor verandering nodig is om dit te bewerkstelligen. In de eerdergenoemde 'Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie' wordt een klimaatbestendige inrichting genoemd als oplossing voor de effecten van klimaatverandering. Klimaatbestendigheid is door de voorgaande ministeries VROM et al. (2007) gedefinieerd in een beleidsnotitie dat het doel heeft om ruimtelijke aanpassing ten behoeve van de effecten van klimaatverandering op de bestuurlijke agenda te zetten. Het begrip 'klimaatbestendigheid' kan worden gezien als de mate waarin een systeem een combinatie van weerstand, veerkracht en aanpassingsvermogen heeft (Jeuken, et al., 2008, in VROM, et al., 2007). In deze definitie, is weerstand nodig om de functie te kunnen blijven vervullen tot een bepaalde mate van klimatologische invloeden, bijvoorbeeld door de waterafvoercapaciteit van een weg te verhogen. Veerkracht is nodig om voorbereid te zijn op de mogelijkheid dat het systeem faalt en de oorspronkelijke functie te kunnen herpakken. Dit kan bijvoorbeeld gaan over het zo snel mogelijk beschikbaar maken van de weg na de verzakking van de weg door droogte. Aanpassingsvermogen is in deze definitie nodig om strategieën en objecten aan te kunnen passen aan nieuwe inzichten, bijvoorbeeld door middel van ruimtelijke reserveringen (Jeuken, et al., 2008). Daarmee is aanpassingsvermogen in deze definitie vergelijkbaar met adaptiviteit, wat kan worden gezien als het maken van aanpassingen aan een systeem zodat het minder kwetsbaar wordt (Restemeyer, et al., 2015).

Een perfect evenwicht tussen de genoemde eigenschappen van klimaatbestendigheid is echter onwaarschijnlijk, net als dat volledige klimaatbestendigheid van een gebied of netwerk onwaarschijnlijk lijkt. Hypothetisch gezien is de meest klimaatbestendige weg een onverharde weg. Klimaatbestendigheid zal in de praktijk afgewogen moeten worden tegen andere wensen en belangen die meespelen in de verdeling van budgetten. Zo is het vervangen van bestaande wegverlichting naar ledverlichting een maatregel die past bij de recente duurzaamheidsdoelstellingen. Toch zal er in het besluitvormingsproces eerst een gesprek over deze maatregel gevoerd moet worden, om te bepalen hoeveel geld er naar deze maatregel mag gaan ten opzichte van bijvoorbeeld gladheidsbestrijding. Het proces van meewegen van klimaatbestendigheid zal leiden tot een 'geaccepteerd' niveau van klimaatbestendigheid.

De afweging van klimaatbestendigheid [climate resilience] kan het best tot stand komen door middel van een integrale en gebiedsgerichte aanpak (Heeres, 2017). Integraal, omdat de kansen en risico's van klimaatverandering relevant zijn in verschillende sectoren. Enkele voorbeelden zijn de recreatiesector (kansen voor buitenactiviteiten), transportsector (invloed droogte op scheepvaart, of invloed van hitte op veevervoer), bouwsector (mogelijk op andere plekken of andere manieren bouwen door klimaatverandering). Gebiedsgericht, omdat het in de fysieke ruimte is waar deze vele sectoren en invloeden samenkomen. Een gebiedsgerichte aanpak voor de planning van snelwegen, wordt gezien als een manier om de complexe belangen en kansen in een gebied beter mee te kunnen nemen (Heeres, et al., 2012). Bepaalde elementen in de ruimte kunnen voor elkaar compenseren of op elkaar worden afgestemd, om zodoende een heel gebied beter bestand te maken tegen risico's. Door weginfrastructuur te integreren met andere beleidssectoren met ruimtelijke invloed, zoals de recreatie-, water- of vastgoedsector, wordt verwacht dat infrastructuur op een duurzamere manier ontwikkeld kan worden (Heeres, et al., 2012). Voor beheer en onderhoud wordt het daarmee in een toenemende mate belangrijk om rekening te houden met de invloed van andere actoren in het gebied dat beheerd wordt. Het onderhouden van een dialoog tussen verschillende sturingslijnen van Rijkswaterstaat is hier een voorbeeld van, maar uiteindelijk zal er een breder beeld moeten zijn van wensen en belangen per gebied om ontwikkelingen af te kunnen stemmen (Rijkswaterstaat, 2016).

Het integreren van klimaatmaatregelen in de ruimtelijke planologie vereist een volledige afstemming van strategieën, instrumenten, wetgeving en rolverdeling op de eisen van klimaatverandering (Biesbroek, et al., 2009). De komst van de Omgevingswet in 2021 (IenM, 2017c), moet het eenvoudiger maken om een integrale benadering te nemen. Ook moet de omgevingswet mogelijkheden bieden om op verschillende manieren aan doelstellingen te kunnen voldoen en om exploitatiekosten (van bijvoorbeeld klimaatbestendige maatregelen) te kunnen delen (Nijmeijer, 2014).

2.3.3 Uitdagingen bij het afwegen van klimaatbestendigheid

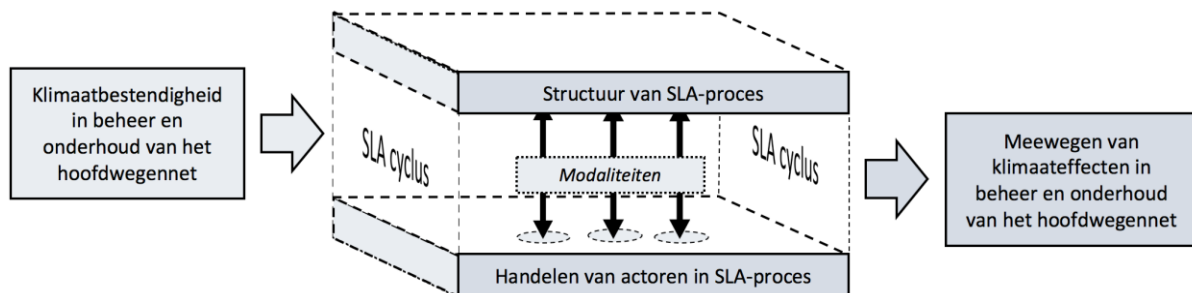
Een uitdaging bij het stimuleren van klimaatbestendigheid in de netwerken, is dat de uiteindelijke klimaatbestendigheid, voor of na de toepassing van maatregelen, maar beperkt te kwantificeren valt (IenM, 2017a). Hierdoor is het niet duidelijk wat er precies gedaan moet worden om klimaatbestendig te worden. Klimaatbestendige maatregelen zijn daarmee veelal preventieve maatregelen, waarbij het niet altijd duidelijk is in hoeverre ze kwetsbaarheden van gebieden of objecten ten opzichte van klimaatverandering zullen verminderen (IenM, 2017a). Een deel van de klimaatbestendigheidsopgave kan inzichtelijk gemaakt worden aan de hand van stresstesten. Hierbij wordt er bijvoorbeeld door middel van een digitale simulatie van extreme neerslag een indicatie gegeven van waar neerslag zich kan ophopen. Ook kunnen kwetsbaarheden in een gebied of van een object worden bepaald door middel van risico-afwegingen en kosten/baten analyses (IenM, 2017a). Desondanks zijn niet alle risico's zichtbaar of bekend. Er bestaat onduidelijkheid over de snelheid en de schaal van de impact van klimaatverandering, gecombineerd met de onzichtbaarheid van causale verbanden die tot impacts van klimaatverandering leiden (Pelling, 2011). Hierdoor is er geen garantie dat preventieve klimaatbestendigheidmaatregelen toereikend zullen zijn. Ook is het mogelijk dat er door verkeerde verwachtingen over de effecten van klimaatveranderingen overbodige investeringen worden gedaan ten behoeve van klimaatbestendigheid.

Verder bestaat het risico dat het doel van klimaatbestendigheid gedurende het sturingsproces vervaagt of ondersneeuwt in andere belangen. Om garanties te kunnen geven over de minimale prestaties van het hoofdwegennet, lijkt een robuuste basis van centraal aangestuurde, routinematige sturing op zijn plaats in het geval van grote risico's (Zuidema, 2016). Aan de andere kant is er vraag naar flexibiliteit om gebruik te kunnen maken van lokale kennis, mogelijkheid voor win-win oplossingen te behouden en te kunnen anticiperen op onverwachte veranderingen. Daarbij kan flexibiliteit in sturing (adaptieve sturing) voorkomen dat er een 'lock-in' situatie met enkel suboptimale opties ontstaat door de beperkende invloed van voorafgaande beslissingen en ontwikkelingen (Restemeyer, et al., 2017). Een ander aandachtspunt is dat er bij de sturing op klimaatbestendigheid gelet wordt op de regeldruk, wat de lokale interpretatie tegen kan werken. Van Buuren, et al. (2009) waarschuwde ervoor dat het begrip klimaatbestendigheid het pad zou vervolgen van eerdere beleidsbeginselen zoals 'duurzaamheid', die inmiddels *"zijn uitgewerkt in regelgeving, voorschriften, randvoorwaarden en eisen en zijn daarmee voor veel partijen, synoniem geworden voor kosten, bureaucratie en controle"* (p. 6). Het vinden van een balans tussen flexibiliteit en stabiliteit is daarom nodig om te kunnen sturen op klimaatbestendigheid (Beunen, et al., 2017). In het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet, gaat dit bijvoorbeeld over het balanceren van harde contracteisen en functionele eisen in de samenwerking met marktpartijen. Harde contracteisen geven stabiliteit in termen van inzicht in wat er gaat gebeuren en wanneer. Hiermee worden verwachtingen gestabiliseerd en wordt coördinatie vereenvoudigd (Beunen, et al., 2017). Aan de andere kant is er flexibiliteit nodig in de assetmanagement, bijvoorbeeld om ruimte in budgetten vrij te houden voor onvoorziene maatregelen.

2.4 Conceptueel Model

Centraal in deze studie staat het in de praktijk brengen van klimaatbestendigheidsoelstellingen in beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Om inzicht te geven in een mogelijke strategie hiervoor, naar voorbeeld van Hutter (2006, in Restemeyer, et al., 2015), is gekeken naar de basiscomponenten 'inhoud' (*wat*), 'proces' (*hoe*) en 'context' (*condities*). De inhoud, oftewel hetgeen *wat* in de praktijk gebracht moet worden, is in dit geval de klimaatbestendigheid van het hoofdwegennet. Het proces, oftewel *hoe* dit in de praktijk gebracht kan worden, is via de SLA-cyclus. De contextuele factoren, oftewel de *condities* waar rekening mee gehouden moet worden, zijn de modaliteiten waardoor interactie tussen handelen en structuur plaatsvindt in de SLA-cyclus.

Om te illustreren op welke manier deze componenten elkaar beïnvloeden, is een conceptueel model gevormd (zie figuur 2.4). Het model weergeeft van links naar rechts een bepaalde input, een proces en een output. Klimaatbestendigheid, het '*wat*', is zowel onderdeel van de input als van de output. De output is de mate waarin klimaatbestendigheid wordt meegewogen bij beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Deze output wordt beïnvloed door het proces (SLA-cyclus) en de context (modaliteiten). Het middelste onderdeel is in 3D perspectief geïllustreerd, om de factor tijd toe te voegen aan het model. De SLA-cyclus is namelijk een proces waarin de structuur en handelen veranderen over tijd. Het handelen van mensen ten opzichte van klimaatbestendigheid wordt in dit onderzoek gezien als iets dat niet statisch is, maar eerder als iets in een voortdurende staat van wording (Bresnen, et al., 2005). In het empirische gedeelte van dit onderzoek is dan ook een poging gedaan om het handelen van betrokkenen bij het SLA-proces te beschouwen terwijl het in beweging is. Hierbij is zowel informatie verzameld over het verloop van gebeurtenissen in het verleden, als van huidige discussies en huidige voortgang op de desbetreffende afdelingen.



Figuur 2.4: Conceptueel model.

Modaliteiten (zie figuur 2.1): interpretatieve schema's, faciliteiten en normen.

3. Onderzoeksontwerp

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode met een single casestudy. De onderbouwing voor deze onderzoeksmethode volgt in dit hoofdstuk. De casus die is bestudeerd, is het SLA-proces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Door één casus te analyseren in plaats van meerdere, is het mogelijk geweest voor de onderzoeker om diepgaande informatie te verzamelen van dit proces. Hierdoor is er rekening gehouden met de invloed van de specifieke organisatiecontext rondom het SLA-proces op de mogelijkheden voor de implementatie van doelstellingen. Verder is een vergelijking tussen verschillende organisatieonderdelen in het SLA-proces een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. De dataverzameling is gedaan door middel van 9 semigestructureerde interviews. Deze open manier van interviewen heeft het mogelijk gemaakt om diepgaande informatie te verzamelen over 'waarom' en 'hoe' invloeden lopen in het SLA-proces. Op deze manier zijn niet alleen bepalende momenten en factoren in het proces naar voren gehaald, maar is er ook inzicht gekregen in waarom deze factoren of momenten van belang zijn. In hoofdstuk 5 worden de redenen achter het handelen van individuen en veranderingen van structuren gekoppeld aan de structuratietheorie.

3.1 Ontologisch kader

Het verloop van dit onderzoek, zoals weergegeven in figuur 1.1, gaat in abstractie van theorie naar praktijk, via een empirisch onderdeel. Hoe deze koppeling tussen theorie en praktijk is gemaakt, definieert de methode van dit onderzoek. In de basis is een onderzoek gebouwd op een filosofisch kader van uitgangspunten voor fundamentele zaken als kennis, werkelijkheid en juistheid. Dat maakt het relevant om in hoofdlijnen te schetsen wat deze uitgangspunten zijn geweest. In het geval van dit onderzoek, zijn deze uitgangspunten gerelateerd aan die van het poststructuralisme. De basisprincipes van deze stroming komen samen in de kijk op de maatschappij, individuen en hoe deze veranderen. Het poststructuralisme gaat uit van een bepaalde dynamiek en veranderlijkheid in de maatschappij (Allmendinger, 2010). Het gedrag van mensen wordt gezien als voornamelijk subjectief, complex, irrationeel en tegenstrijdig (Clifford, et al., 2010). De interactie tussen individuen en de maatschappij zijn daarmee onvoorspelbaar en non-lineair; de effecten van een gebeurtenis kunnen iedere keer verschillen (Allmendinger, 2010). Een ander thema binnen het poststructuralisme is de connectie tussen het sociale domein en het ruimtelijke domein. Een verandering in de fysieke ruimte is volgens het poststructuralisme het resultaat van sociale, fysieke, biologische en culturele processen, die elkaar op hun beurt ook veranderen (Allmendinger, 2010).

Wat dit in deze studie betekent voor de interactie tussen theorie (bijdragen aan de klimaatbestendigheid van het hoofdwegennet via prestatiesturing) en praktijk (daadwerkelijke aanpak van beheer en onderhoud voor het hoofdwegennet), is dat de praktijk een gevolg is van een wederkerige interactie tussen verschillende processen en het denken en gedrag van verschillende personen. Of en hoe klimaatbestendigheid wordt meegenomen in beheer en onderhoud van het hoofdwegennet, is afhankelijk van een grote verscheidenheid aan invloeden. De hoeveelheid aan invloeden op de daadwerkelijke effecten in de ruimte, lijken een uitdaging te geven voor de sturing op klimaatbestendigheid. Dat er geen garantie is over succesvolle implementatie van plannen, betekent echter niet dat plannen geen effecten op de realiteit hebben. Van Assche et al. (2018) geven vanuit de co-evolutionaire theorie handvatten om effecten van plannen op de realiteit beter te kunnen overzien of om deze effecten te kunnen stimuleren. Dit kan onder meer gedaan worden door te kijken naar de veranderingen van de systemen en hun functioneren over tijd, gerelateerd aan informele processen, individuele kwaliteiten, verwachtingen en verschillen in kennis van individuen. Daarmee neemt de co-evolutionaire benadering een middenweg tussen aan de ene kant het verwerpen de mogelijkheid van planning en sturing en aan de andere kant de gedachte dat (sociale) systemen volledig naar wens ontworpen kunnen worden (Van Assche, et al., 2018). Op deze

manier wordt ook de meer politieke kant van planning erkend. Gerelateerd aan de onderzoeksmethodiek, benadrukt het poststructuralisme de mogelijkheden binnen kwalitatieve onderzoeksmethodes om respondenten een stem te geven en inzicht te krijgen in de politieke kant van kennisproductie (Clifford, et al., 2010).

3.2 Onderzoeksontwerp: single case study

Op basis van deze uitgangspunten, is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode met een single casestudy. Een single casestudy is een vorm van casestudy onderzoek waarbij er één casus wordt gebruikt. Het stelt de onderzoeker in staat om in de context van een bepaald fenomeen te waden, met het doel om er meer te leren en het beter te begrijpen. Zo kan de onderzoeker het gedrag en standpunten begrijpen die actoren kenmerken (Flyvbjerg, 2006). Giddens (1982) stelt dat het daarom vereist is om als onderzoeker te kunnen participeren in een sociale activiteit om het te kunnen bestuderen.

In het geval van dit onderzoek is er gekeken naar het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. De afbakening van deze casus staat verder omschreven in paragraaf 2.2, in het specifiek in figuur 2.3. De casus heeft raakvlak met een paradigmatische casus; namelijk een casus die hoofdkenmerken van een maatschappij of systeem benadrukt (Flyvbjerg, 2006). Hoewel het duiden van een paradigma niet het doel van dit onderzoek is en dit onderzoek niet in de veronderstelling is iconisch te zijn voor een bepaalde theoretische of maatschappelijke stroming, is het wel het doel van dit onderzoek om de basisprincipes en cultuur binnen de casus naar voren te brengen. Vragen die centraal staan in het empirische gedeelte van dit onderzoek zijn bijvoorbeeld: 'Hoe werkt het prestatiesturingsproces in de praktijk?', 'Wat drijft de mensen in dit proces?' of 'Wat beïnvloedt de daadwerkelijke uitkomsten van het proces?'

3.3 Casusselectie

De casusselectie van dit onderzoek komt voort uit de relevantie voor Rijkswaterstaat, in het specifiek voor de afdeling Duurzame Mobiliteit, Energie en Klimaat (LDOK) binnen Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL). WVL is verantwoordelijk voor de visieontwikkeling voor de netwerken waar Rijkswaterstaat agentschap over heeft. Vanuit de afdeling LDOK wordt er onder meer nagedacht over hoe de doelstellingen met betrekking tot klimaatbestendigheid geoperationaliseerd kunnen worden. Deze operationalisering kan grofweg via drie lijnen gedaan worden: via aanleg, via vervangen en renovatie of via beheer en onderhoud. Met name voor deze laatste lijn, beheer en onderhoud, bestaat er vraag naar meer kennis over hoe de doelstellingen met betrekking tot klimaatbestendigheid geoperationaliseerd kunnen worden. Zodoende is deze sturingslijn als casus geselecteerd.

3.4 Selectie respondenten

De onderzoekspopulatie voor dit onderzoek zijn directe betrokkenen bij het SLA-proces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Hierbij is de aanname gedaan dat de meeste invloed op de SLA wordt uitgeoefend door mensen die daar ook direct bij betrokken zijn. Verder is de verwachting gesteld dat de invloed van indirecte betrokken personen minder eenduidig te achterhalen valt, doordat causaliteit van verbanden vertroebelt bij een groter web aan betrokken actoren.

De respondenten hebben in hun dagelijks werk te maken met prestatiesturing en vaak een beleving bij het thema duurzaamheid of klimaatbestendigheid. Ook is bij de selectie van respondenten onderscheid gemaakt in de fase van het SLA-proces waarin mogelijke respondenten bij betrokken kunnen zijn. De verwachting is namelijk geweest dat sommige actoren meer bij bepaalde fases betrokken zouden zijn dan anderen. Door dit onderscheid te maken bij de selectie van respondenten, is geprobeerd om een gespreid beeld te verzamelen van alle fases in het SLA-proces. Gezamenlijk dekken de 9 respondenten het gehele SLA-proces af. Vervolgens is er met verscheidene

personen contact geweest binnen Rijkswaterstaat om een lijst samen te kunnen stellen met mogelijk geschikte personen. Dit contact is zowel mondeling, als telefonisch als via de e-mail verlopen. Een onvoorzien resultaat van deze selectiemethode is dat er uitsluitend respondenten zijn geworven die al min of meer bekend zijn met klimaatbestendigheid. Na het geven van een toelichting van het onderzoek bij de selectie van respondenten, is het eenmaal voorgekomen dat een mogelijke respondent aangaf niet genoeg bekend te zijn met klimaatbestendigheid en daarom bij voorkeur niet deel wilde nemen aan het onderzoek. Enerzijds kan dit worden gezien als een beperkende factor in de resultaten van dit onderzoek, aangezien het aannemelijk is dat er actoren zijn in het SLA-proces die momenteel niet bekend zijn met klimaatbestendigheid, maar wel invloed kunnen hebben op of dit wel of niet zou worden meegenomen in het proces. Anderzijds is het aannemelijk dat een eerste verandering op het gebied van klimaatbestendigheid in het SLA-proces zal komen van actoren met enige kennis over het thema. In het laatste geval, zou een focus op het beter geïnformeerde gedeelte van de populatie als het gaat om klimaatbestendigheid evengoed logisch zijn.

Er is een lijst opgesteld met de respondenten en hun relatie tot prestatiesturing voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet (zie hoofdstuk 4). De respondenten zijn genummerd van 1 tot 9. Door alleen de organisatie en het onderdeel te benoemen is geprobeerd de anonimiteit van de respondent zo veel mogelijk te waarborgen.

Respondent nr.	Organisatie, organisatieonderdeel	Functie
R1	Rijkswaterstaat West-Nederland-Zuid (regionale dienst)	Betrokken bij prestatie management op landelijk niveau en betrokken bij het organiseren van beheer en onderhoud in deze regio.
R2	Rijkswaterstaat Water Verkeer en Leefomgeving (landelijke dienst)	Strategisch adviseur duurzaamheid.
R3	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Directoraat-Generaal Mobiliteit (ambtelijke dienst)	Afdeling Programmering Rijkswegen. Betrokken bij de offerteaanvraag voor de SLA.
R4	Rijkswaterstaat Grote Projecten en Onderhoud (landelijke dienst)	Centraal coördinator duurzaamheid.
R5	Rijkswaterstaat Water Verkeer en Leefomgeving (landelijke dienst)	Afdeling Prestaties Netwerken. Mede verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de SLA.
R6	Rijkswaterstaat Water Verkeer en Leefomgeving (landelijke dienst)	Verantwoordelijk voor het verankeren van duurzaamheid in omgevings- en assetmanagement, daardoor betrokken bij prestatie management.
R7	Rijkswaterstaat Bestuursstaf (landelijke dienst)	Algemene strategie voor RWS en dialoog met beleid. Specialist op het gebied van prestatie sturing.
R8	Rijkswaterstaat Programma's Projecten en Onderhoud (landelijke dienst)	Verantwoordelijk voor programma's en kleinere aanleg –en onderhoudsprojecten.
R9	Rijkswaterstaat Water Verkeer en Leefomgeving (landelijke dienst)	Afdeling Prestaties Netwerken. Adviseur prestatie management, met name internationaal actief.
R10	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Directoraat-Generaal Mobiliteit (ambtelijke dienst)	Afdeling Programmering Rijkswegen. Beleidsadviseur.

Tabel 3.1: De respondenten en hun functie.

3.5 Reflectie op dataverzameling en data-analyse

Over het algemeen zijn de interviews goed verlopen. Het kwam voor tijdens de interviews dat de onderzoeker werd gevraagd om zijn mening. In het begin heeft de onderzoeker moeten zoeken naar een manier om hier een antwoord op te geven zonder de respondent in een bepaalde richting te sturen. Het ging steeds om de vraag: Hoe kun je klimaatbestendigheid bevorderen in Beheer en Onderhoud. De onderzoeker heeft geprobeerd hier telkens hetzelfde op te antwoorden in verschillende interviews, zodat elke respondent dezelfde uitleg kreeg. Verder heeft de onderzoeker benadrukt dat er ook nog meerdere antwoorden mogelijk zijn naast de zijne. Ook is het voorgekomen tijdens de eerste interviews dat enkele woorden in het audiobestand niet even duidelijk te verstaan waren. Dit kwam soms doordat de respondent erg zacht praatte of de zin niet afmaakte. De onderzoeker heeft tijdens het interview aantekeningen gemaakt van belangrijke afkortingen of uitspraken waarvan de inschatting was dat dit lastig verstaanbaar zou zijn. Dit is een enkele keer voorgekomen en heeft er niet voor gezorgd dat belangrijke data verloren is gegaan.

Het herhaaldelijk lezen van transcripten en andere tekstueel materiaal, heeft de onderzoeker in staat gesteld om onderwerpen te onderscheiden die vaak voorkomen of die een belangrijk inzicht konden geven. De transcripten zijn in het programma Atlas.ti 7 gecodeerd en geanalyseerd. Eerst is er vrij algemeen gecodeerd. Later zijn uit deze algemene codes een aantal overkoepelende thema's naar voren gekomen, zoals bijvoorbeeld communicatie en kennis. Tijdens de analyse is gekeken hoe verschillende codes zich binnen deze thema's tot elkaar verhouden. Een uitdaging bij het analyseren van de transcripten en codes, was het voorkomen dat de perceptie van de onderzoeker niet te veel invloed zou hebben. Om deze invloed tegen te gaan, heeft de onderzoeker geprobeerd het codeerproces te standaardiseren en heeft de onderzoeker waar mogelijk de koppeling gemaakt met theorieën. Ook is de perceptie van de onderzoeker ten opzichte van het onderzoeksonderwerp uitvoerig beschreven in paragraaf 3.1, zodat de gevolgen van deze perceptie inzichtelijk zijn. Ook is hier in de reflectie (hoofdstuk 7) op teruggekeken.

3.6 Ethische overwegingen

Het eerste contact met de respondenten was telefonisch. Tijdens dit telefoongesprek heeft de onderzoeker toelichting gegeven over het onderzoek en over het interview. Als aanvulling hierop, is er naderhand een e-mail gestuurd met daarin een korte samenvatting van het onderzoek en de beoogde inhoud van het interview. Indien het de voorkeur had van de respondent om de interviewgids (zie bijlage 1) in te zien voorgaand aan het interview, is deze meegestuurd. Voorafgaande aan het interview heeft elke respondent een uitgeprint A4 gekregen met daarop een korte uitleg over het onderzoek en de interviewvragen. De onderzoeker heeft hierbij aangegeven dat wanneer er vragen of onduidelijkheden waren de respondenten dit konden aangeven. Zo gaf een respondent aan dat hij graag met een bepaald onderwerp zou willen beginnen, omdat hij daar veel over te vertellen had. Ook is er om toestemming gevraagd om het interview te mogen opnemen. Iedereen heeft hiervoor akkoord gegeven. Verder is er aangegeven dat de gegevens anoniem verwerkt worden en dat er achteraf niet te herleiden is wie wat heeft gezegd.

In één geval waren er drie respondenten aanwezig tijdens het interview. In dit geval zijn extra ethische overwegingen gepast. Er kan informatie verloren zijn gegaan, omdat de aanwezigheid van anderen de openheid van respondenten kan hebben geblokkeerd. In de resultaten blijkt dat de respondenten elkaar juist meermaals konden aanvullen, zoals bij het onderstaande citaat. Zodoende is de inschatting dat de aanwezigheid van meerdere respondenten bij dit interview de kwaliteit en betrouwbaarheid van de resultaten eerder heeft verhoogd dan verlaagd.

- R3 (IenW): *“Dus wat dat betreft kunnen bijna dagelijks opdrachten verstrekken en iets tot implementatie en tot uitvoering laten brengen.”*
- R10 (IenW): *“Tot zover er ruimte is in de financiën.”*
- R3 (IenW): *“Inderdaad, als er financieel ruimte is.”*

Ten slotte beïnvloedt de persoon die het onderzoek uitvoert het onderzoek (Hennink, et al., 2011). Daarom is het belangrijk om te reflecteren op je eigen positie. Doordat er een verschil was in status tussen de onderzoeker en de respondent heeft de onderzoeker erop gelet dat hij goed geïnformeerd was over het onderwerp en de functie van de respondent. Hierdoor werd de onderzoeker serieus genomen en konden de respondenten vrijuit spreken zonder zich te hoeven afvragen of het begrijpelijk was voor de onderzoeker.

3.7 Combineren van onderzoek en stage

Een volgend relevant element in de methode van dit onderzoek, is dat het onderzoek is uitgevoerd vanuit een functie als stagiair bij Rijkswaterstaat. Het voornaamste effect hiervan op dit onderzoek, is dat de letterlijke en figuurlijke afstand tussen de onderzoeker en de casus kleiner is geweest dan als het was uitgevoerd vanaf de Rijksuniversiteit Groningen. Het is aannemelijk dat een kleinere afstand tot de casus meer gedetailleerde en een grotere hoeveelheid aan informatie heeft kunnen voortbrengen. Door naast interviews gesprekken te hebben gehad met medewerkers van Rijkswaterstaat, heeft de onderzoeker een beter begrip kunnen krijgen van de organisatie. Dit heeft geholpen bij het interpreteren van (soms subtiele informatie) in de resultaten. De informatie uit deze informele gesprekken is gebruikt in de discussie van dit onderzoek om de conclusies in een breder perspectief te kunnen beschouwen. De aanbevelingen van dit onderzoek zijn dus gedeeltelijk gebouwd op persoonlijke inzichten en ervaringen van de onderzoeker. De kleinere afstand tot de casus heeft er anderzijds voor gezorgd dat de onderzoeker meer onderdeel van de casus is geweest, dan dat de casus van buitenaf is beschouwd. Het is mogelijk dat de onderzoeker daardoor zelf de casus heeft beïnvloed via kennisuitwisseling en gesprekken buiten de onderzoeksactiviteiten om. Daarnaast kan de objectiviteit van de onderzoeker zijn beïnvloed gedurende het onderzoek, bijvoorbeeld doordat de onderzoeker onbewust sensitiever is geweest voor informatie van respondenten van dezelfde afdeling binnen Rijkswaterstaat. Om de mogelijke beïnvloeding te minimaliseren, maar de mogelijkheid om meer en diepere inzichten te kunnen verzamelen te behouden, is er gekozen om de stage uit te voeren vanuit een afdeling die zelf niet verantwoordelijk is voor prestatiebesturing. Dit is de afdeling Duurzame Mobiliteit, Energie en Klimaat (LDOK), van het organisatieonderdeel Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL).

4. Resultaten

Dit hoofdstuk bevat de empirische resultaten van dit onderzoek. De resultaten geven inzicht in de mogelijkheden voor sturing op klimaatbestendigheid in de SLA, via ervaringen, percepties en meningen van directe betrokkenen bij het SLA-proces. Een aantal deelvragen van dit onderzoek zijn gebruikt om de bevindingen te ordenen. Binnen de deelvragen zijn de bevindingen geclusterd onder terugkerende thema's, opvallende perspectieven of tegenstrijdigheden.

4.1 Invulling geven aan klimaatbestendigheid

De invulling die door respondenten aan het begrip 'klimaatbestendigheid' wordt gegeven als input voor de SLA, beïnvloedt mogelijk de manier waarop klimaat effecten uiteindelijk worden meegewogen bij beheer en onderhoud. Met een dergelijke relatie tussen interpretatie van doelen en de uitkomst, is het waardevol om inzicht te krijgen in waarom bepaalde interpretaties breder gedragen worden dan andere interpretaties. Een eerste stap is genomen door te vragen wat klimaatbestendigheid betekent volgens de respondent. Vervolgens is er gevraagd naar wat ervoor nodig is om dat te bereiken.

4.1.1 Verantwoordelijkheden rondom klimaatbestendigheid

Vrijwel alle respondenten namen bij het beantwoorden van deze vragen eerst een stap terug naar de kerntaken van hun organisatie. Zo gaf respondent 3 (IenW) aan een breed spectrum aan beleidsdoelen te hebben, waardoor zij zich eerst afvroeg **hoeveel prioriteit** klimaatbestendigheid zou moeten krijgen ten opzichte van andere doelen. Ook respondent 4 (RWS) gaf aan dat een focus belangrijk is als je ergens op wilt sturen. Te veel doelen nastreven met een hoge prioriteit krijg je niet gecommuniceerd. Alle respondenten gaven aan dat het onvermijdelijk is dat je **keuzes moet maken** tussen de doelen waarop je stuurt. Je kunt niet alles meenemen. Het onderstaande citaat geeft een inzicht in hoe deze keuze gemaakt wordt.

R4 (RWS) *“En welke [focusgebieden] dan, dat is een kwestie van waar kunnen wij de grootste deuk in een pakje boter slaan en de meeste meters maken en welke zijn er in de maatschappelijke context het best te bevangen.”*

Een ander veelgenoemd criterium in de keuze om iets wel of niet mee te nemen in sturing, is bij wie de **verantwoordelijkheid** ligt voor het bereiken van het doel. Sommige respondenten hebben aangegeven dat klimaatbestendigheid minder aandacht krijgt bij Rijkswaterstaat, doordat het al genoeg aandacht zou krijgen binnen het Deltaprogramma. Ook onder de vlag van duurzaamheid zou klimaatbestendigheid niet horen te vallen in de organisatie volgens respondent 5 (RWS), omdat het al past binnen de huidige beleidskaders van bereikbaarheid en veiligheid. Verder komt klimaatbestendigheid in beheer en onderhoud minder naar voren, omdat respondenten veelal aangeven te **denken weinig impact te kunnen maken** op de prestaties van een wegonderdeel ten opzichte van de aanleg of vervanging en renovatie van het hoofdwegennet. Drie respondenten zagen in deze manier van redeneren een risico voor de toekomstige prestaties van het hoofdwegennet.

R2 (RWS) *“Dat is echt wel een risico, dan sus je jezelf een beetje in slaap. Oh adaptatie, dat hebben we wel geregeld en dan denken we aan Ruimte voor de Rivier en aan het hoogwaterbeschermingsprogramma, maar ondertussen...”*

4.1.2 Kennis over klimaatbestendigheid

Verder is gebleken dat de kennis over klimaatbestendigheid beperkt was bij de respondenten. Zo gaf respondent 3 aan 'zich op glad ijs te begeven' als het gaat om het benoemen van maatregelen die je

kunt doen om een weg klimaatbestendig te maken. Met name over de mogelijke maatregelen bij beheer en onderhoud ten behoeve van klimaatverandering gaven respondenten aan beperkte kennis te hebben. Ook zou klimaatbestendigheid binnen het 'droge' domein van Rijkswaterstaat nog maar aandacht krijgen van een klein groepje enthousiastelingen. Respondent 2 gaf aan dat de kennis er misschien al wel is, maar dat deze nog niet helemaal is verspreid binnen de organisatie of geïntegreerd in de manier van denken. Deze **beperkte kennis** over klimaatbestendigheid, had volgens de respondenten ook sterke gevolgen voor het wel of niet meewegen van dit doel. Zo gaf respondent 1(RWS) eerst heldere afspraken te willen maken over wat precies klimaatbestendigheid is en wat dit praktisch betekent voor Rijkswaterstaat. Ook respondent 3 (IenW), gaf aan dat ze zelf eerst helder moet krijgen wat ze nu precies bedoelen als ze het hebben over klimaatbestendigheid. Toch geeft respondent 2 aan dat er wellicht meer winst te behalen is in het concretiseren en verspreiden van bestaande informatie, dan het uitzetten van nieuwe onderzoeken. De huidige vaagheid rondom het begrip, maakt dat meerdere respondenten zich af hebben gevraagd of het wel **haalbaar** is om volledig op klimaatbestendigheid in te zetten. Dit zou waarschijnlijk **te duur** zijn in verhouding met wat het oplevert. De angst om onnodig geld uit te geven werd met name aan beleid (IenW) toegeschreven als een remmende factor voor actie op klimaatbestendigheid.

Kennisontwikkeling werd vooral gelinkt aan het inzichtelijk maken van de **impact** van klimaatverandering op de netwerken. De beperkte kennis hierover, staat haaks op de traditionele behoefte aan feiten, zekerheid, plannen en normen bij Rijkswaterstaat (respondent 4, RWS). Deze informatie is de basis voor harde sturing. De afwezigheid van duidelijkheid werkt belemmerend, geven respondenten aan. Als het doel niet concreet gemaakt is voor een bepaalde sturingslijn, zal hier minder snel gestuurd op worden, geeft respondent 2 (RWS) aan. Het afwegen van prioriteiten gebeurt pas als er een concreet doel voor is. Doordat er voor klimaatbestendigheid nog geen wettelijke normen zijn vastgelegd, gaf respondent 2 (RWS) aan dat het lastig is om te bepalen waar je op moet sturen.

R3 (IenW) *“En omdat we nog niet precies weten wat er precies nodig is, kunnen we niet het gesprek met elkaar over normen voeren en hoe we die kunnen behalen. Dus moet je eigenlijk wel via die zachtere kant om het opgestart te krijgen...”*

Hoewel respondent 3 (IenW) aangaf meer te willen weten, gaf zij ook aan *“dat de wens om meer te weten juist ontzettend verlamdend werkt”*, terwijl er met de huidige informatie ook al dingen gedaan kunnen worden. Zo hadden respondenten het over 'no-regret' maatregelen, en de zogenaamde 'low-hanging fruits'; maatregelen waarvan je nooit spijt zult krijgen en maatregelen die makkelijk en snel te implementeren zijn. Een manier om gebruik te maken van de bestaande kennis en het gebrek aan kennis minder te laten belemmeren, werd met name beschreven door respondent 2(RWS) en respondent 6 (RWS). Zij benadrukten het belang van het aansluiten van kennis op de **belevingswereld van mensen** door aan te sluiten bij bestaande processen en werkwijzen.

R2 (RWS) *“Ik zou het dan heel erg inzoomen op de manier waarop beheer en onderhoud nu wordt vormgegeven... En dan een eventuele studie heel erg insteken ... op de parameters die in het dagelijks leven van de operationele beslissers een rol spelen. Zodat je eigenlijk eenzelfde soort kennis aanlevert als een ... wetenschappelijke studie, maar dat je dat inricht op een manier dat je er ook mee naar de werkvloer kan... dan maak je die kennis direct toegankelijk voor mensen.”*

Een ander voorbeeld van benodigde **toegepaste kennis**, genoemd door respondent 6, is dat het van belang is dat men weet hoe je klimaatbestendige maatregelen in beheer en onderhoud functioneel kunt uitvragen in een aanbesteding.

4.1.3 Het belang van communicatie

Het 'elkaars taal niet spreken' en vervolgens 'heel slecht even de bril van de ander opzetten' werd door meerdere respondenten aangekaart als een probleem voor de sturing en samenwerking rondom thema's als klimaatbestendigheid. Het belang van **goede communicatie** werd dan ook in zeven interviews benadrukt door de respondenten. Op hoofdlijnen wordt de koppeling tussen communicatie en **samenwerking** gemaakt door de respondenten. Door het verschil in belangen tussen beleid en losse organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat, is er **vertrouwen** en goede communicatie nodig om samen te kunnen werken. Respondent 1(RWS) gaf aan het idee te hebben dat het besef binnen Rijkswaterstaat aan het groeien is dat men over hun eigen 'kokers' heen moet kijken om samen te kunnen werken. Met name in het SLA-proces, waarin vele diensten betrokken zijn, is het volgens respondent 5 (RWS) belangrijk om **gezamenlijke verantwoordelijkheid** te voelen voor het behalen van de doelen. Er zijn namelijk maar weinig mensen die het volledige overzicht hebben van het proces van beleidsdoel tot aan de contracten en uitvoering. Door de boodschap die je uitdraagt te **koppelen aan de beleavingswereld** van de ontvanger, is de kans volgens drie respondenten veel groter dat je intrinsieke motivatie bij deze mensen losmaakt. Buiten het dagelijks werk om, werden evenementen, workshops en lezingen aangeprezen als manier om een boodschap effectief over te dragen.

In het bijzonder werd de communicatie tussen beleid (IenW) en de landelijke organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat en de communicatie tussen beleid en de regionale organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat beschreven als belangrijk voor gezamenlijke vooruitgang. In de communicatie tussen beleid en de landelijke diensten van Rijkswaterstaat, werd door respondent 5 en respondent 6 een dilemma voor Rijkswaterstaat beschreven. Namelijk, het **dilemma tussen betrokkenheid van het ministerie en autonomie voor Rijkswaterstaat** over op welke manier budgetten uitgegeven worden. Rijkswaterstaat doelt erop om veel flexibiliteit in de programmering (het inplannen van opdrachten) te behouden, om zo 'slimme combinaties' te kunnen maken tussen bepaalde werkzaamheden. Hoe meer afspraken Rijkswaterstaat maakt met beleid over hoe beleidsdoelen uitgevoerd moeten worden, hoe minder flexibiliteit Rijkswaterstaat heeft in de uitvoering. Aan de andere kant kan deze openheid volgens respondent 6 ook in het voordeel van Rijkswaterstaat werken, doordat er dan bij het ministerie meer besef kan ontstaan van het belang van specifieke maatregelen. Zodoende kan er ook meer budget vrijkomen om het beheer en onderhoud te organiseren. Kennis over specifieke maatregelen en concrete voorbeelden vanuit de uitvoering, zit voornamelijk bij de regionale diensten van Rijkswaterstaat. De figuurlijke afstand tussen beleid en de regionale organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat werd echter groter ingeschat door de respondenten, dan de afstand tussen landelijke diensten en beleid. '**Zachte' vaardigheden** werden aangeprezen om deze afstand te verkleinen. Hierbij gaat het om vaardigheden waarmee draagvlak en consensus gecreëerd kan worden rondom bepaalde onderwerpen of een bepaalde aanpak. Harde structuren, bijvoorbeeld een team dat in het leven is geroepen om een bepaalde verandering te bewerkstelligen, kunnen draagvlak in een vroeg stadium juist verminderen volgens respondent 10. Door eerst samen te werken en te praten over een probleem, is de kans op brede acceptatie van de oplossing ook groter.

R5 (RWS) *“Van al mijn leidinggevendenden krijg ik mee van we moeten meer connectie hebben met de regio. Terecht denk ik. ... Maar het is een mensending in de regio. ... Volgens mij heb je daar ook een ander soort mensen voor nodig om dat goed te kunnen doen. ... Top-down en directief en ook analytisch, daar gaan we denk ik niet duurzaamheid een goede plek mee geven in de organisatie.”*

Respondent 6 gaf aan dat het voor het contact tussen de regio en beleid goed kan werken om gebruik te maken van **concrete voorbeelden**. Voor klimaatbestendigheid werd de waarde van voorbeelden of casussen als communicatiemiddel door vier respondenten benadrukt. Concrete voorbeelden zouden het makkelijker kunnen maken om het verschil te begrijpen tussen het wel- of niet nemen van maatregelen ten behoeve van klimaatbestendigheid.

4.1.4 Koppeling met bestaande normen voor bereikbaarheid en veiligheid

In de manier waarop klimaatbestendigheid veelal wordt geïnterpreteerd, lijkt het goed in de huidige werkwijze en manier van denken te vallen. Een **link met bestaande normen** voor veiligheid en bereikbaarheid is evident. Alle respondenten hebben dit verband gelegd. Klimateffecten hebben een bepaald effect op de functionaliteit van de weg. Momenteel is de functionaliteit omschreven in bijvoorbeeld een percentage bereikbaarheid of een aantal dodelijke ongelukken. Als er op basis van onderzoek aangetoond kan worden dat er een verandering in deze cijfers te verwachten is door het klimaat, zien de respondenten het als relatief eenvoudig om klimaatbestendigheid mee te wegen. Meerdere respondenten gaven aan dat de onzekerheden rondom de klimateffecten geen probleem hoeven te zijn hiervoor, aangezien er ook met grove schattingen en scenario's gewerkt kan worden.

4.1.5 Uitdagingen: adaptiviteit, betrekken langetermijnperspectief

Een uitdaging ligt mogelijk bij het adaptieve onderdeel van klimaatbestendigheid. Dit is een onderdeel van klimaatbestendigheid dat minder vaak en minder snel werd genoemd door respondenten. Een mogelijke verklaring hiervoor, gegeven door respondent 6 (RWS), is dat adaptiviteit minder goed binnen de huidige werkwijze past. Rijkswaterstaat zou **minder gewend** zijn om open te staan voor snelle veranderingen.

R6 (RWS) *“En dat is dan zo gebouwd dat je het kunt verbreden of versmallen, zodat je rekening kunt houden met hoe buien zich ontwikkelen. Dat adaptieve is wel iets waar we niet goed in zijn, dus dat zou wel een andere manier van denken zijn.”*

Meerdere respondenten zien wel het belang van adaptiviteit. Ten eerste **in het ontwerp** van nieuw aan te leggen infrastructuur, zoals in het bovenstaande citaat genoemd. Ook bij pompsystemen voor verlaagde wegen en tunnels zou er extra capaciteit ingebouwd kunnen worden volgens respondent 1. Dit zijn manieren op voort te kunnen bouwen op verschillende **ontwikkelingsscenario's** voor het klimaat. Het is belangrijk om de verschillende scenario's met klimateffecten helder te hebben, om daar uiteindelijk ook op lange termijn budgetten voor vrij te kunnen krijgen. Rekening houden met klimaatbestendigheid kan volgens respondent 3 door een adaptief groeimodel te gebruiken. Hierbij kan de aandacht voor klimaatbestendigheid langzaam groeien binnen de organisatie, door te starten met het thema zonder alles direct vast te leggen. Zodoende wordt er meebewogen met bestaande stromen om het thema langzaam uit te bouwen in de organisatie. Door de stappen ten behoeve van klimaatbestendigheid een voor een uit te rollen, kan voorkomen worden dat het thema aan de kant wordt gezet door een gebrek aan urgentiegevoel.

R3 (IenW) *“Daar zou ik denk ik wel voor uitkijken om gelijk als heel groots en heel omvattend, want dan merk je dat er terughoudendheid en meer de vraag komt van ja dit is pas in 2070 misschien echt urgent, weetje ik heb nog 5 kabinetten na mij, laat nog even gaan. Om dat risico te tackelen, zou ik zoeken in waar kan ik al meebewegen met de stromen die al in gang zijn gezet en waar kan ik bij aansluiten, in plaats van iets heel nieuws te starten.”*

Respondent 7 gaf aan dat er ook een conflicterend element zit in de behoefte aan flexibiliteit. De politiek zou vragen om flexibiliteit om sneller te kunnen reageren op veranderingen die opkomen in de waan van de dag. Aan de andere kant zijn alle partijen gemoeid met een langjarige onderhoudsplanning, aangezien dit waarschijnlijk goedkoper is. Volgens respondent 6 kan adaptiviteit in deze lange-termijn plannings wellicht zorgen voor een middenweg. Op het moment dat er afgeweken moet worden van de afspraken om maatwerk te kunnen leveren, moet dit wel vroegtijdig met beleid worden gecommuniceerd volgens respondent 7. Op het moment dat er namelijk blijkt dat dit meer geld kost dan afgesproken, hoort beleid de keuze te maken om dit geld wel of niet te besteden.

4.2 Bepalende factoren in het SLA-proces voor het meewegen van klimaatbestendigheid

Los van de eerdergenoemde factoren die invloed hebben op het SLA-proces, zoals communicatie, flexibiliteit en kennis, werden de onderstaande thema's door de respondenten herkend als bepalende factor voor het wel- of niet meewegen van klimaatbestendigheid.

4.2.1 Duidelijke bestemming voor klimaatbestendigheid

De respondenten gaven aan het idee te hebben dat klimaatbestendigheid een thema is dat relatief weinig aandacht krijgt binnen de organisatie. Het is niet duidelijk wie er in het 'droge' domein van Rijkswaterstaat verantwoordelijkheid draagt voor het behalen van de doelstelling, aldus respondent 2 (RWS), waardoor medewerkers ervan uit gaan dat het niet hun eigen verantwoordelijkheid is om ermee aan de slag te gaan. Om eigenaarschap te krijgen binnen de organisatie, wordt voornamelijk naar het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gekeken. Dit wordt meermaals gekoppeld aan de **bepaalde budgetten** die Rijkswaterstaat heeft om haar taken uit te voeren.

R8 (RWS) *“We kunnen het dus niet hebben dat er nu opeens heel veel mensen in dit soort thema's duiken zonder dat daar financiering aan ten grondslag ligt. Dan krijg je op andere plekken nog meer tekorten. ... Zij [IenW] moeten opdracht geven om dingen te doen, met de middelen die daarbij horen”*

Respondent 7 (RWS) sloot hierop aan door te benadrukken dat het belangrijk is om te **denken in de bestaande sturingslijnen** die Rijkswaterstaat heeft, omdat dit ook de lijnen zijn waardoor geld beschikbaar komt vanuit de regering. Hoewel deze respondenten aan hebben gegeven te beseffen dat dingen vaak worden ondernomen omdat medewerkers zelf beseffen dat iets nodig is, moet de sturing op doelen volgens hun wel ingebed worden in de bestaande structuren die voor de sturingslijnen gelden. Hiermee kan ook op de lange termijn budget voor een bepaald thema worden vrijgemaakt en voorkom je dat er op bepaalde plaatsen mindere prestaties worden geleverd doordat medewerkers daar zelfstandig andere prioriteiten zien.

Ook voor het creëren van **uniformiteit** en **transparantie** is het als belangrijk aangemerkt om klimaatbestendigheid te borgen in structuren. Zo gaf respondent 8 aan dat het niet aan de weggebruiker te verkopen is dat verschillende delen van het netwerk een ander kwaliteitsniveau hebben. Volgens respondent 8 moet er uniformiteit zijn. Dit is een perspectief die bij meerdere respondenten naar voren komt en ook wordt aangemerkt als typerend voor Rijkswaterstaat, zoals in het onderstaande citaat.

R9 (RWS) *“...in de context waarin ik werk ... zie je een hele sterke geest van het kan toch niet zo zijn dat ze in regio A zelfstandig bedenken dat het zomaar zo moet. Dat gaat afwijken van regio B ... dat wordt gezien als negatieve ontwikkeling. Want uniform is beter.”*

4.2.2. Draagvlak in organisatie en bij bestuurders

Om structurele aandacht te krijgen voor een doelstelling of thema, gaven meerdere respondenten aan dat het essentieel is om draagvlak te hebben bij mensen met bevoegdheden. Zo gaf respondent 4 aan dat de benoeming van een HID (hoofdingenieur-directeur) voor het thema duurzaamheid, zorgde voor een grotere impact op dit vlak.

R6 (RWS) *“Dus wat dan op dat moment de doorslag geeft, nou het helpt als je ... weet waar je op afgerekend wordt. En het helpt als je commitment hebt vanuit het management, eigenaarschap hebt vanuit het management, doelstellingen.”*

Om aandacht van bestuurders en de politiek te krijgen, zal Rijkswaterstaat soms meer **bestuurlijke sensitiviteit** moeten ontwikkelen volgens respondent 3. Dit is gelinkt aan communicatie en een meer zachte vorm van sturing. Hierbij probeer je op informele wijze een gevoel van urgentie te laten ontstaan bij medewerkers.

R3 (IenW) *“RWS is een organisatie die heel erg vanuit normen gedreven is. Door juist meer die zachte kant naar boven te brengen; van wat bereik je er nou mee en wat is je doel, en waarom zou je het moeten willen. En dat begint eigenlijk met een lunchlezing om massa te creëren, medewerkers te creëren die zeggen, hier moet ik voor gaan lopen. ... dan begint er op directeuren niveau de urgentie te ontstaan.”*

Het **gevoel van urgentie** kan komen door duidelijk te maken met welk doel dingen gedaan moeten worden. Risico's voor het functioneren van een economisch belangrijke regio, is een voorbeeld hiervan die door respondent 2 (RWS) werd gegeven. Bij deze zachte vorm van sturing is het belangrijk om **klein te beginnen** en niet direct bij de bestuurders zelf. Respondent 3 benadrukt dat bestuurders en politici zelf ook eerst vragen aan de organisatie of ze iets met een thema moeten, dus als het in de organisatie niet leeft, dan zal een bestuurder er zelf ook niet snel prioriteit aan geven. Ook is genoemd dat draagvlak van bestuurders vaak volgt op het moment dat er veel aandacht voor is in de maatschappij (respondent 4) of op het nieuws (respondenten 1 en 3).

4.3 Bepalende momenten

Respondenten die aangaven in hun werk veel met prestatiesturing bezig te zijn, benadrukten dat de implementatie van de SLA een complex en **langdurig proces** is. Complex, omdat er vele diensten bij betrokken zijn die allemaal een stap in het proces moeten zetten. Langdurig, omdat het van de voorbereidingsfase van de SLA tot aan de implementatie momenteel 7 á 8 jaar kost volgens respondent 5. De vraag wat bepalende momenten zijn om invloed te hebben op de SLA, resulteerde dan ook vaak in een opsomming van de vele stappen die volgens deze respondent nodig zijn. Verschillende respondenten gaven aan specifieke momenten belangrijk te vinden, hoewel dit dan ook momenten waren waar zij persoonlijk zicht op hadden vanuit hun functie. Een punt die door veel respondenten werd genoemd, is het **vroeg in het proces meenemen** van klimaatbestendigheid. Zo zijn de eerste SLA-afspraken (offerteaanvraag) volgens respondent 2 bepalend voor de rest van het proces.

R2 (RWS) *“Maar dat cirkeltje dat de definitieve SLA-afspraken maakt is volgens mij niet zo heel groot. En daar vinden toch wel, als het daar eenmaal is vastgelegd, dan is ... de rest is dan gerommel in de markt.”*

Daarmee is het ook een actueel onderwerp volgens meerdere respondenten, aangezien momenteel de voorbereidingen bezig zijn voor de SLA-afspraken voor de periode 2022-2025. Een concreet voorbeeld voor het vroeg betrekken van klimaatbestendigheid, gegeven door respondent 5, is het meewegen van klimaateffecten in het **OBR (objectbeheerregime)** voor wegen. Ook respondenten 3 en 6 benadrukten het belang van wijzigingen in objectbeheerregimes ten behoeve van klimaateffecten. Objectbeheerregimes zijn landelijke kaders voor het prestatiesturingsproces. In objectbeheerregimes worden maatregelen voor het beheer en onderhoud gespecificeerd voor verschillende objectcategorieën (voor het hoofdwegennet zijn dit verhardingen, kunstwerken, installaties voor dynamisch verkeersmanagement, verkeersvoorzieningen, geleiderails, landschap en milieu). Respondent 3 legt uit dat het OBR bijvoorbeeld aangeeft hoe asfalt vervangen en onderhouden moet worden. Op het moment dat klimaatverandering vraagt om een andere manier van onderhoud of een ander type asfalt, dan zal dit in het OBR voor wegen moeten worden aangepast. Ondanks dit voorbeeld, is het echter niet eenduidig te stellen waar het ‘vroeg’ meenemen exact begint, doordat het SLA-proces beoogt een cyclisch proces te zijn. Wel zijn er vaker momenten buiten de ontwikkeling van de SLA genoemd door respondenten, dus de implementatiefase of de offerteaanvraag van de SLA.

Het vroeg betrekken van klimaatbestendigheid heeft ook betrekking op het proces dat een stuk infrastructuur doorgaat. Respondent 1 geeft aan dat als er bij de aanleg al rekening wordt gehouden met een veranderend klimaat, dan hoeft je in beheer en onderhoud alleen maar de afgesproken prestaties te behalen en is er ook al budget voor vrijgegeven. Respondent 2 zou graag zien dat dezelfde **doelstellingen over de hele levenscyclus** van een stuk infrastructuur worden meegenomen. Nu zijn de aanleg, beheer en onderhoud en vervanging en renovatie, drie gescheiden werelden. De fase waarin de marktvraag voor beheer en onderhoud wordt gedaan, wordt door respondent 6 niet gezien als invloedrijk voor het wel- of niet meewegen van klimaatbestendigheid in beheer en onderhoud. Desondanks is het volgens hem wel belangrijk is dat ze de gestelde doelen goed functioneel kunnen uitvragen.

4.4 Hoe te zorgen dat er invulling wordt gegeven aan klimaatbestendigheid in het SLA-proces?

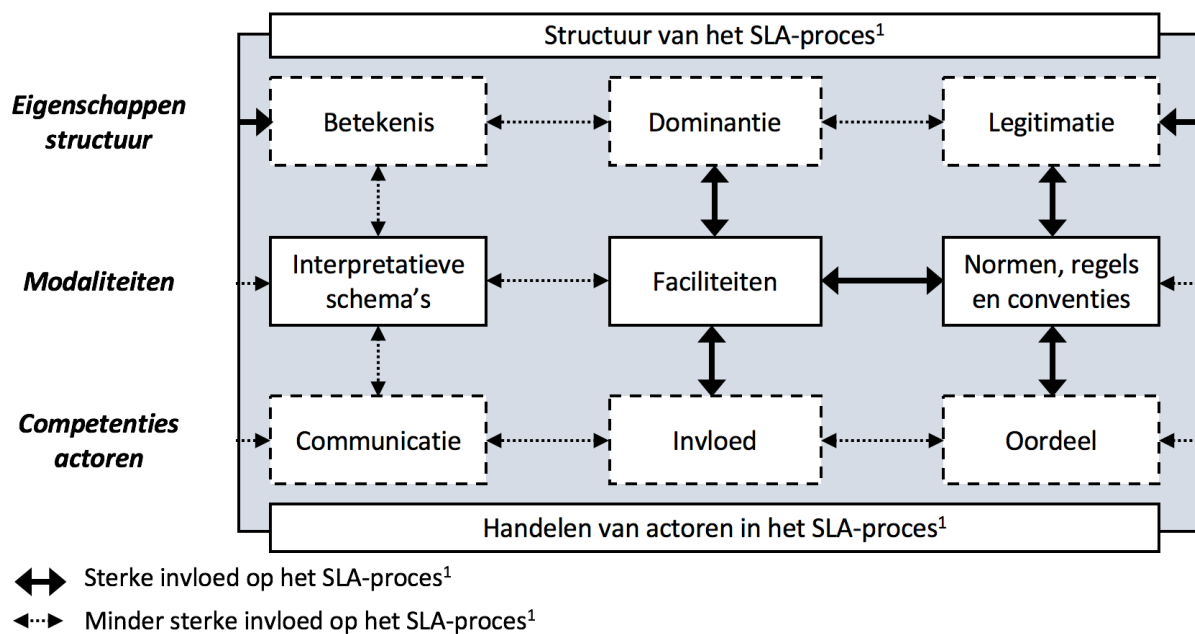
Er is aan alle respondenten gevraagd hoe zij persoonlijk invulling zouden geven aan de klimaatbestendigheidsdoelstelling in het SLA-proces. Om een concreet voorbeeld te krijgen, is er gevraagd naar wat de eerste stap zou zijn die zij zouden zetten.

De eerste stap en behoefte van de meeste respondenten was, om de doelstelling voor klimaatbestendigheid concreet te maken voor het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Volgens meerdere respondenten moet het inzichtelijk worden wat er in beheer en onderhoud van het hoofdwegennet gedaan kan worden aan het hoofdwegennet om deze klimaatbestendiger te maken. Twee respondenten gaven aan dat er met de studie van Leeuw (2016), wellicht al een begin is gemaakt. Ook stresstesten kunnen helpen om de benodigde informatie te verzamelen. Respondent 5 benadrukt dat het verder concreet moet worden gemaakt hoe er met prestatiesturing op deze maatregelen kan worden gestuurd. Dit kan volgens meerdere respondenten gedaan worden door te bepalen wat de effecten van klimaatverandering op de beschikbaarheid en veiligheid van het hoofdwegennet is. Zodoende kunnen deze effecten en mogelijke maatregelen om deze effecten tegen te gaan, gekoppeld worden aan de bestaande eisen voor beschikbaarheid en veiligheid. Deze koppeling kan gemaakt worden in de SLA, maar ook aan brondocumenten voor de SLA, zoals het OBR, netwerkschakelplannen en risico gestuurde instandhoudingsplannen.

Om een dergelijke bredere toepassing en samenwerking te creëren in het prestatiesturingsproces rondom klimaatbestendigheid, is er volgens meerdere respondenten eerst draagvlak en bewustwording nodig. Het moet bij individuen bij beleid en bij landelijke en regionale diensten van Rijkswaterstaat duidelijk worden waarom zij een invulling zouden moeten geven aan deze doelstelling. Respondent 9 geeft aan dat een aantal concrete, prominente voorbeelden van klimaatbestendigheid uit het netwerk hierbij kunnen helpen. Volgens respondent 3 (IenW), kan het voor beleid helpen om de mogelijke meerkosten inzichtelijk te maken op het moment dat er geen rekening met toenemende klimaateffecten gehouden zou worden bij het beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Een urgentiegevoel bij beleid is nodig, volgens respondenten 1, 7 en 8, aangezien er anders ook geen financiële middelen vrij kunnen komen om ermee aan de slag te gaan. Ook andere respondenten gaven aan dat het belangrijk is om de effecten tastbaar te maken voor medewerkers voor het creëren van een gevoel van urgentie. Respondent 2 geeft aan, dat het kan helpen om te kijken naar wat mensen belangrijk vinden in hun dagelijks werk en hier vervolgens op aan te sluiten om de doelstelling bij mensen onder de aandacht te krijgen.

5. Analyse

In dit hoofdstuk is de stap gezet om van de resultaten naar de conclusies te komen. De resultaten geven inzicht in de percepties van betrokkenen bij het SLA-proces, maar deze zijn nog niet concreet genoeg om direct antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen. Daarom zijn de resultaten in dit hoofdstuk gekoppeld aan de inzichten uit het theoretisch kader. Deze koppeling is met name gemaakt, door te kijken welke interacties tussen de structuren en het handelen in het SLA-proces uit de resultaten te herkennen zijn. Figuren 2.1 en 2.4 uit het theoretisch kader zijn gebruikt als onderlegger voor de mogelijke interacties tussen structuur en handelen. Deze figuren maken duidelijk welke interacties tussen handelen en structuur mogelijk zijn, maar nog niet welke interacties van betekenis zijn voor het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Uit de resultaten is namelijk gebleken dat sommige opvattingen, faciliteiten, normen of andere factoren, van meer invloed kunnen zijn op het SLA-proces dan anderen. Ook lijkt er verschil te zitten in de mate waarop invloeden worden geaccepteerd door de respondenten. Deze verschillen zijn weergegeven in figuur 5.1 en hieronder toegelicht. Figuur 5.1 bevat dezelfde 9 elementen als figuur 2.1, maar de relaties (pijlen) tussen de elementen verschillen in dikte. Hoe dikker de pijlen, hoe groter de invloed is ingeschat van deze verbinding op het SLA-proces. Deze inschatting is gemaakt aan de hand van de resultaten van dit onderzoek.



¹ voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet

Figuur 5.1: De waargenomen interacties tussen handelen en structuur in het SLA-proces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet.

Het SLA-proces heeft een bepaalde werkwijze. Hoe er in de praktijk gewerkt wordt, is afhankelijk van de relatie tussen eigenschappen van de geldende structuur en de competenties van actoren. De competenties van actoren laten zien welke invloed ze uit kunnen oefenen, hoe ze communiceren en welke keuzes ze maken (oordeel). Deze competenties worden beïnvloed door de aanwezige structuren. Zo kunnen actoren dominantie ten opzichte van anderen krijgen via faciliteiten, of kunnen zij hun keuzes baseren op de legitimiteit van structuren via bestaande normen of regels. In paragraaf 4.4 van de resultaten staat omschreven op welke manier respondenten de werkwijze in het SLA-proces denken te kunnen beïnvloeden. Aangezien de werkwijze wordt bepaald door zowel handelen van alle betrokkenen bij het SLA-proces, als door de formele en informele structuur, is het

niet vreemd dat respondenten verschillende percepties hadden over de werkwijze in het SLA-proces. Een gedeelte van de antwoorden ging over het aanpassen van de structuren en een ander gedeelte over het beïnvloeden van het handelen van de mensen die invloed op de structuur hebben. Opvallend is, dat deze verschillende antwoorden vaak door dezelfde personen werden gegeven. Dit maakt het aannemelijk dat respondenten op persoonlijk vlak twijfelen over hoe ze vernieuwing toe kunnen- en mogen laten in de bestaande werkwijze.

Bij het aanpassen van de structuur noemden respondenten voornamelijk de formele structuren; de werkwijze van het SLA-proces in theorie. De verbindingen rondom faciliteiten en normen in figuur 5.1 zijn dan ook benadrukt. Respondenten gaan voornamelijk uit van de heldere afspraken die zijn gemaakt over verantwoordelijkheden, bevoegdheden, budgetten en regels. Dit is een benadering die past bij de centrale sturing zoals beschreven in paragraaf 2.2. In deze benadering is de invloed van structuur op individuen dominant. Door uitvoering strak langs gemaakte afspraken te organiseren, kan de effectiviteit en efficiëntie van het prestatiesturingsproces geoptimaliseerd worden. Alvorens met klimaatbestendigheid bezig te kunnen gaan in beheer en onderhoud van het hoofdwegennet, zou klimaatbestendigheid daarom geborgd moeten worden in de bestaande structuren. Risico's en maatregelen moeten meetbaar gemaakt worden. Vervolgens moeten deze worden gekoppeld aan bestaande normen voor bereikbaarheid en veiligheid. Respondenten geven namelijk aan dat de effecten van klimaatverandering pas genoeg betekenis krijgen, op het moment dat deze effecten concreet gemaakt zijn. Er is nog geen duidelijk gemeenschappelijk beeld van klimaatbestendigheid voor prestatiesturing, waardoor de huidige kennis en percepties ten opzichte van klimaatbestendigheid (interpretatieve schema's) van individuen hier nog weinig betekenis hebben. In de resultaten kwam dan ook naar voren dat beschikbare informatie voornamelijk gebundeld, verduidelijkt en verspreid moet worden om het bruikbaar te maken. Uit paragraaf 2.3 van het theoretisch kader, blijkt dat er aan de hand van bestaande literatuur een beeld geschetst kan worden van de klimaatbestendigheidsopgave voor het hoofdwegennet. Op het moment dat er meer betekenis op structureel niveau bestaat, helpt dit bij het verkrijgen van legitimiteit, aangezien medewerkers dan meer legitimiteit voelen om er iets mee te doen. Vandaar dat de verbinding tussen betekenis en legitimiteit is aangezet in figuur 5.1. Sommige respondenten gaven aan dat er meer budget gereserveerd moet worden om invloed uit te kunnen oefenen op de klimaatbestendigheid van het hoofdwegennet. Op het moment dat individuen meer legitimiteit hebben, kunnen zij andere keuzes maken (oordeel) met betrekking tot formele normen en regels. Zodoende kan beleid bijvoorbeeld een opdracht uitschrijven om meer faciliteiten (bijvoorbeeld bevoegdheden of budget) in te zetten om klimaatbestendigheid te stimuleren via het SLA-proces. Respondenten die deze aanbevelingen gaven om het SLA-proces te beïnvloeden, lijken ook meer waarde te hechten aan de formele kant van structuur. Een aanname die sommige respondenten hierbij doen, is dat actoren hun handelen vanzelf aanpassen op het moment dat de belangrijkste formele structuren zijn aangepast. Misschien wordt de wederkerige relatie tussen handelen en structuur wel erkend door deze respondenten, maar het lijkt niet de bedoeling dat medewerkers verderop in het proces hun keuzes op andere manieren maken dan aan het begin van het proces. Zoals in paragraaf 4.2.1 is beschreven, zou dit de uniformiteit en transparantie tegengaan.

Toch wordt de invloed van individuen op bestaande structuren ook erkend door respondenten. Zo heeft een medewerker bij beleid directere invloed op de sla-offerte en een medewerker van een regionale dienst een sterke invloed op de programmering van werkzaamheden aan het hoofdwegennet. Door in de uitvoering van de sla-afspraken vrijheid te gunnen aan individuen, zou er beter kunnen worden ingespeeld op onverwachte zaken die de netwerkkwaliteit kunnen benadelen. Het erkennen van deze invloed is in principe niet vreemd, aangezien verandering of continuïteit uiteindelijk altijd afhangt van de keuze van individuen of zij de bestaande structuren reproduceren of niet. Wat dit opvallend maakt, is dat het een meer bottom-up manier van verandering toelaat dan in de vorige alinea is beschreven. Dit sluit aan bij de genoemde literatuur naar de rol van individuen

in transitie. Individuen kunnen door hun persoonlijke vaardigheden op het gebied van communicatie en timing, hun netwerk mobiliseren om impact uit te oefenen op structuren. Op het moment dat een medewerker in de uitvoering merkt dat een bepaalde maatregel kan verhinderen dat het stuk areaal waarvoor deze persoon verantwoordelijk is minder beschikbaar of veilig wordt, kan er volgens respondenten evenwel een verandering in het handelen optreden. Een verandering in de structuur volgt dan later wel. Vanuit dit oogpunt zijn er dus juist individuen nodig die de benodigde boodschap kunnen verspreiden en kunnen zorgen dat er in het handelen van actoren in het SLA-proces rekening gehouden wordt met de mogelijke effecten van klimaatverandering op het hoofdwegennet.

Kortom, er is zowel een nut voor top-down invloeden (structuur op handelen) als voor bottom-up invloeden (handelen op structuur) in het prestatiebesturingsproces. Desalniettemin, lijkt strakke, top-down sturing de geldende norm te zijn. Deze sturingsvorm wordt dan ook het meest geaccepteerd door respondenten; dit oordeel is legitiem aangezien strakke, formele sturing de geldende norm is. Voordelen van strakke sturing, zoals meetbaarheid, uniformiteit en transparantie, worden vaker benadrukt dan de voordelen van flexibele sturing. Flexibiliteit mag niet ten koste gaan van de controle die strakke sturing zou bieden. Desondanks lijkt een combinatie van deze sturingsprincipes mogelijkheden te kunnen geven voor zowel het prestatiebesturingsproces als voor de integratie van klimaatbestendigheid in dit proces. Zoals benadrukt door Van der Steen et al. (2014a), kan prestatiebesturing als sturingsmethode juist verrijkt worden door deze te combineren met principes uit andere sturingsmethoden. Op het moment dat bottom-up initiatieven worden toegelaten, zouden individuen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beheer en onderhoud van het hoofdwegennet, klimaatbestendige maatregelen kunnen toepassen zonder dat deze maatregel exact door beleid is voorgeschreven. Op het moment dat informatie (bijvoorbeeld van kosten en baten) over deze maatregel concreet wordt, zouden deze inzichten alsnog in de formele structuren kunnen worden opgenomen. Hier zit echter een vertraging in van meerdere jaren. Een verandering in structuur zal pas jaren later zorgen voor een volledige verandering in handelen en een verandering in handelen zal pas jaren later zorgen voor een verandering in de structuren. Daarom lijkt een combinatie van centrale sturing met bijsturing vanaf onderaf gewenst. Een combinatie van centrale sturing en bijsturing vanaf onderaf lijkt sneller effect te kunnen hebben.

Bepalende factoren voor het beïnvloeden van de bestaande werkwijze, zoals omschreven in paragraaf 4.2 van de resultaten, lijken een overeenstemming te hebben met de modaliteiten tussen structuur en handelen. De modaliteiten bepalen namelijk in hoeverre klimaatbestendigheid meegewogen kan worden of niet. Het concretiseren van kennis over klimaatbestendigheid om het meer betekenis te geven, is te relateren aan de interpretatieve schema's. Normen en regels maken het legitiem om de werkwijze in de SLA te beïnvloeden. Ook het bieden van voldoende budget en bevoegdheden om klimaatbestendigheid te kunnen (laten) meewegen, is te relateren aan de modaliteit 'faciliteiten'. Met voldoende faciliteiten zijn betrokkenen dominant genoeg om invloed uit te kunnen oefenen in de praktijk.

6. Conclusies

Door de empirische resultaten over de praktische en theoretische werking van het prestatiesturingsproces te interpreteren, zijn de deelvragen beantwoord. Inzichten uit de vorige hoofdstukken komen in dit hoofdstuk bij elkaar, wat het mogelijk maakt om in paragraaf 6.2 de hoofdvraag te beantwoorden. In hoofdstuk 7 worden de conclusies in een bredere context te plaatsen.

6.1 Antwoord op de deelvragen

Deelvraag 1: Hoe werkt het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet in de praktijk?

In theorie is het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet een strak, centraal georganiseerd proces, waarbij er op basis van vooraf gemaakte afspraken prestatiecontracten worden afgesloten met marktpartijen voor een zo effectief en efficiënt mogelijke uitvoering. De sturingsmethode wordt echter nog doorontwikkeld om dit daadwerkelijk het geval te laten zijn. In de praktijk blijkt dat het niet eenvoudig is om alle doelstellingen accuraat om te zetten in prestatie-eisen en prestatiecontracten. De sturing op resultaten en monitoring van de voortgang wordt daardoor bemoeilijkt. Dit is ongewenst, aangezien het juist deze afspraken tussen Rijkswaterstaat en beleid zijn die gebundeld worden in de SLA. Er spelen echter nog meer invloeden mee in het prestatiesturingsproces dan de SLA-afspraken zelf. De praktische 'werking' van het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet, is dan ook meer dan de theoretische werking uit figuur 2.3. De praktische werking van dit proces is eerder te zien in figuur 5.1, waar de dominante interacties tussen structuur en handelen in het SLA-proces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet staan geïllustreerd. Naast de invloed van de formele, centraal bepaalde structuren op individuen over het hele proces, hebben individuen zelf ook invloed op de structuren. Medewerkers in de uitvoering beïnvloeden vanuit hun eigen mogelijkheden de praktische werking van de SLA. De relatie tussen handelen en structuur geeft zodoende inzicht in de praktische werking van een proces. In de huidige werkwijze lijkt er voornamelijk aandacht te zijn voor de formele structuur; regels, normen en faciliteiten. Door het proces centraal te organiseren, moet het mogelijk worden om het proces te overzien en op een legitieme manier aan te sturen. Individuen in de uitvoeringsfase van het SLA-proces hebben dan ook een minder directe invloed op de werkwijze en inhoud van de SLA.

Deelvraag 2: Op welke manier kan er in beheer en onderhoud van het hoofdwegennet rekening gehouden worden met klimaatverandering?

In paragraaf 2.3 is omschreven wat de mogelijke impact is van een veranderend klimaat op het hoofdwegennet. In beheer en onderhoud kan er voornamelijk rekening gehouden worden met deze ontwikkelingen, door prioriteit te geven aan het onderhoud van bestaande voorzieningen voor de waterafvoercapaciteit. De SLA kan gebruikt worden om deze prioritering centraal vast te leggen en hier vervolgens op te sturen. Om dit te kunnen doen, moet de bestaande informatie over de effecten van klimaatverandering op het hoofdwegennet worden vertaald naar een manier waarop het kan worden toegepast in de SLA. Dit betekent dat de risico's vertaald moeten kunnen worden naar concrete, meetbare prestatie-eisen voor de benodigde maatregelen. Deze vernieuwde prioriteiten zullen geborgd moeten worden in verschillende lagen van de organisatie. Zo kan er bij het uitvragen van contracten ondersteuning worden gegeven bij het (functioneel) specificeren van het benodigde onderhoud ten behoeve van de watercapaciteit. Een uitdaging in de sturing is, om enerzijds genoeg ruimte te bieden richting de uitvoering om maatwerk te kunnen leveren en anderzijds dat genoeg richting te geven om te kunnen verzekeren dat de benodigde maatregelen uitgevoerd worden.

Een tweede manier om te stimuleren dat er in het beheer en onderhoud van het hoofdwegennet rekening gehouden wordt met toenemende klimaateffecten, is door direct bewustwording te creëren in de uitvoeringsfase van het beheer en onderhoud. Zodoende kan er een verandering in het handelen ontstaan, voordat het meerjarige proces is doorlopen om de SLA te wijzigen. Ook hierbij zal de beschikbare informatie eerst vertaald en gebundeld moeten worden op een manier dat individuen in de uitvoeringsfase zien dat het overeenkomstig is met hun eigen belang. In de uitvoering kan er bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de signaleringsfunctie die de monitoring van het hoofdwegennet kan hebben. Als blijkt dat er meer, minder of andere maatregelen nodig zijn dan afgesproken, dan kan dit gesignaleerd worden. Gezien de huidige nadruk op formele structuren in het prestatiesturingsproces, kan de haalbaarheid van deze methode echter in twijfel getrokken worden. Uiteindelijk zullen hiervoor namelijk faciliteiten vrijgemaakt moeten worden door IenW, voor wie het de norm (legitiem) is om dit via de SLA te regelen.

Deelvraag 3: Wat zijn bepalende factoren voor het meewegen van doelen in het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet?

De bepalende factoren voor het meewegen van doelen in het prestatiesturingsproces, zijn te relateren aan de modaliteiten die structuur en handelen aan elkaar verbindt. Dit zijn de 'bundels' bestaande kennis om over klimaatbestendigheid te kunnen praten (interpretatieve schema's), budgetten en bevoegdheden om klimaatbestendigheid te kunnen meewegen (faciliteiten) en de normen en regels die kunnen voorschrijven dat klimaatbestendigheid moet worden meegenomen. Deze modaliteiten bepalen of klimaatbestendigheid meegewogen kan worden of niet. Het kwam duidelijk in de resultaten naar voren dat een duidelijke, afgesproken 'waarheid' rondom de klimaatbestendigheidsopgave de drempel zal verlagen om ermee aan de slag te gaan.

De faciliteiten waartoe betrokkenen bij het SLA-proces toegang hebben om invloed uit te oefenen, zijn bepalend voor hoe dominant deze individuen kunnen zijn. In de implementatiefase is het belangrijk om voldoende budget te hebben voor de benodigde maatregel, ofwel de bevoegdheid om deze maatregelen meer prioriteit te geven. Breed draagvlak in de organisatie voor de aanpak van klimaatbestendigheidsdoelstelling, geeft toegang tot deze faciliteiten. Het draagvlak bij bestuurders hangt af van persoonlijke affiniteit van de bestuurder met het onderwerp, het urgentiegevoel bij werknemers, of van politieke ontwikkelingen en andere actualiteiten. De voornaamste en meest vanzelfsprekende bepalende factor voor het meewegen van doelen in het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud, is of deze doelen vallen onder de gemaakte afspraken over de netwerkkwaliteit. Het leidende motief door het proces heen, is namelijk om de afgesproken netwerkkwaliteit te kunnen behalen binnen het afgesproken budget. Daardoor worden factoren die van invloed zijn op de netwerkkwaliteit (zoals klimaateffecten) pas meegewogen op het moment dat zij vallen onder de afgesproken definitie en mate van netwerkkwaliteit (en dus legitimiteit hebben).

Deelvraag 4: Wat zijn bepalende momenten om het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet te beïnvloeden?

Het beïnvloeden van het SLA-proces is geen eenmalige actie. Het SLA-proces wordt namelijk continu door andere mensen en factoren beïnvloed, waardoor eenmalige input minder kans op slagen heeft. Daarbij is het SLA-proces cyclisch, waardoor er altijd een SLA in ontwikkeling is die dan beïnvloed kan worden. Wel is het zo, dat als zaken eenmaal in de formele structuren geborgd zijn, deze zaken vaak voor een langere tijd in de structuren aanwezig blijven. Daarmee vallen bepalende momenten voornamelijk samen met de ontwikkeling van formele brondocumenten voor de SLA. Een nieuw voorstel voor veranderingen in de SLA, kan minder snel op draagvlak rekenen op het moment dat de SLA al verder ontwikkeld is. Andere momenten van invloed zijn te koppelen aan externe factoren ten opzichte van het SLA-proces, zoals extreme weersomstandigheden. Door voorstellen voor wijzigingen te koppelen aan deze gebeurtenissen, kan extra bewustwording of urgentie worden gecreëerd bij betrokkenen bij het SLA-proces.

Deelvraag 5: Hoe kan de structuur en het handelen van actoren in het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud worden beïnvloed?

Het beïnvloeden van de werkwijze kan door de modaliteiten tussen structuur en handelen, waaruit de bepalende factoren herkend zijn, te beïnvloeden. Grofweg kan dit op twee manieren: top-down (meer formeel) en bottom-up (meer informeel). Beide manieren zijn nodig om klimaatbestendigheid uiteindelijk te borgen in handelen en structuur. Op de korte termijn kan er op een informele manier urgentie worden gewekt bij actoren in het SLA-proces, waardoor deze actoren andere keuzes kunnen maken. Het doel van deze informele sturing is om klimaatbestendigheid te borgen in de formele structuur. Op de lange termijn kan het handelen van actoren in het SLA-proces namelijk worden beïnvloed door klimaatbestendigheid te borgen in de formele structuur. Het gevoel van urgentie kan worden gestimuleerd door de klimaatbestendigheidsopgave concreet te maken voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Het moet duidelijk worden welke handelingen nodig zijn en waarom. Concrete voorbeelden uit het netwerk van Rijkswaterstaat en harde cijfers (Euro's), helpen om dit onder de aandacht te brengen. Op het moment dat bestaande informatie niet geheel concreet gemaakt kan worden, kan er bijvoorbeeld een schatting gemaakt worden van de (nog) onzekere factoren in de klimaatbestendigheidsopgave. Op de lange termijn kan er meer concrete informatie worden verzameld over deze opgave, bijvoorbeeld via stresstesten. Om (legitiem) deze informatie mee te kunnen nemen in de ontwikkeling van de SLA en plannen en visies die input zijn voor de SLA, kan er aangetoond worden wat de invloed is van klimaateffecten op de bestaande normen voor de netwerkkwaliteit van (delen van) het hoofdwegennet.

6.2 Antwoord op de hoofdvraag

Hoofdvraag: Hoe kan er in het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud worden gestuurd op het meewegen van klimaatbestendigheid voor het hoofdwegennet?

Het beïnvloeden van verandering in de werkwijze van het prestatiesturingsproces is een continu en meerjarig proces, waar op ieder moment mee kan worden begonnen. Drie focuspunten voor het beïnvloeden van de werkwijze zijn weergegeven in figuur 6.1. Deze focuspunten dienen als 'doel' bij het beïnvloeden van het prestatiesturingsproces; via deze punten kan zowel de structuur als het handelen worden beïnvloed. Ze beïnvloeden elkaar ook, dus meer invloed via faciliteiten, helpt ook bij het opstellen van een heldere boodschap en het beïnvloeden van keuzes in het prestatiesturingsproces.



Figuur 6.1: Focuspunten voor het beïnvloeden van het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet.

Het startpunt is om een betekenisvolle boodschap te creëren rondom de specifieke klimaatbestendigheidsopgave voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet, door bestaande informatie hierover te concretiseren en te bundelen. Risico's en de mogelijke effecten van klimaatverandering op de bestaande normen kunnen worden aangemerkt. Ook kunnen de kosten en baten van maatregelen helpen bij het vormen van een duidelijk beeld. Met deze heldere boodschap, kan er worden geprobeerd om zowel de beschikbare faciliteiten als de geldende normen in het

prestatiesturingsproces te beïnvloeden. In het laatste geval gaat het om het beïnvloeden van de SLA zelf, maar ook om brondocumenten voor de SLA, zoals het OBR-wegen.

Op de lange termijn kan de prestatiesturingsmethode worden beïnvloed. Daarom is er ook een concrete boodschap nodig over de gewenste verandering vanuit klimaatbestendigheid. In de doorontwikkeling van prestatiesturing ligt de focus momenteel namelijk op het strakker organiseren van het proces langs formele normen en bevoegdheden. Hoewel deze uitgangspunten voordelen hebben voor de legitimiteit en transparantie van het sturingsproces, lijkt er vanuit het oogpunt van klimaatbestendigheid een wens te bestaan naar bredere samenwerking en flexibiliteit om sturing sneller te kunnen wijzigen aan de hand van nieuwe inzichten. Dit gebeurt deels al, aangezien de huidige werkwijze meer is dan de formele werkwijze. Door de bestaande informele processen juist te faciliteren en benutten, kan de sturingsmethode worden verrijkt. Inzichten vanuit de centrale sturing (politieke ontwikkelingen), kennisontwikkeling (stresstesten) en monitoring van het hoofdwegennet (klimaat effecten) kunnen gecombineerd worden om de sturing en netwerk kwaliteit te verbeteren.

7. Discussie

In dit hoofdstuk zijn de conclusies in een bredere context geplaatst van relevante literatuur en inzichten, zoals de onderzoeker deze heeft ervaren tijdens de onderzoeksperiode. Deze discussie heeft als doel om de aanbevelingen voor Rijkswaterstaat en het vervolgonderzoek te kunnen verrijken.

Een interessant discussiepunt lijkt te liggen bij de herontwikkeling van het prestatiesturingsproces. Met welke uitgangspunten wordt dit gedaan? Op wat voor werkwijze doelt men en hoe hoopt men dit te bereiken? De doorontwikkeling van het prestatiesturingsproces richt zich voornamelijk op het verbeteren van de transparantie en stuurbaarheid van de prestaties (Rijkswaterstaat, 2017). De stuurbaarheid zou verbeterd moeten worden, aangezien de doelstellingen nog niet altijd 1-op-1 te vertalen zijn naar maatregelen in beheer en onderhoud. Opvallend is dat er minder aandacht is voor andere methodes om de stuurbaarheid te vergroten dan door middel van strakke, transparante sturing. Zoals Van der Steen, et al., (2014a), benadrukken, kunnen principes uit sturingsmethodes juist gemengd gebruikt worden, zonder dat hier een verschuiving van sturingsmethode nodig is. Momenteel lijkt de behoefte aan uniformiteit en transparantie juist een blinde vlek te veroorzaken in het sturingsproces, doordat de prestaties-eisen niet dekkend zijn voor alles wat er dient te gebeuren in het beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Als iedereen bij Rijkswaterstaat wacht met handelen totdat zij hier letterlijk opdracht voor krijgen, dan is er waarschijnlijk weinig vooruitgang. Het is aannemelijk dat de bestaande blinde vlekken in prestatiesturing juist opgevangen kunnen worden door principes uit een andere sturingsvorm.

Belangrijk in het kiezen van deze aanvullende sturingsprincipes, lijkt te zijn dat verschillen in het SLA-proces erkend worden in plaats van dat uniformiteit als leidraad wordt gezien. De kans is namelijk aanzienlijk dat de perceptie ten opzichte van vernieuwingen verschilt tussen teams binnen Rijkswaterstaat. Formeel gezien is er één SLA-structuur, zoals weergegeven in figuur 2.3. Vanuit informeel oogpunt zijn er echter meerdere structuren in het SLA-proces. De structuratietheorie sluit bij dit perspectief aan. Structuren en het handelen van individuen zijn namelijk continu met zichzelf en elkaar in interactie, waardoor de uitkomst van deze interactie (de werkwijze) niet statisch kan zijn. De werkwijze is nooit af, maar altijd in beweging. De structuur verschilt daarom ook per context, per moment. Bij beleid worden beslissingen vanuit andere uitgangspunten (normen) gemaakt dan bij de regionale districten. Ook worden doelstellingen op verschillende manieren geïnterpreteerd. Dit is bijvoorbeeld te zien uit het advies van meerdere respondenten dat de klimaatbestendigheidsopgave uitgelegd moet worden op de manier dat medewerkers het persoonlijk tegen zouden kunnen komen in hun werk. Daarmee vinden verschillende betrokkenen in het SLA-proces dus verschillende dingen belangrijk. Ook de vraag naar overeenstemming (gezamenlijk urgentiegevoel) over de klimaatbestendigheidsopgave, kan niet bestaan zonder de aanwezigheid van onenigheid over dit thema. Naast de formele werkelijkheid, kan het daarom niet anders zijn dan dat er meerdere overtuigingen en interpretaties bestaan binnen afdelingen.

Het erkennen van deze verschillende ‘waarheden’ in het sturingsproces is belangrijk, aangezien de klimaatbestendigheidsopgave nooit volledig concreet zal worden. Hoewel de beschikbare informatie wel tastbaarder kan worden gemaakt met voorbeelden, zullen de harde cijfers altijd schattingen of tijdelijke waarheden zijn. Verwachtingen over klimaateffecten worden constant bijgesteld en de meningen zijn er vaak over verdeeld. Zo rekenen overheden in Nederland met verschillende ‘maatgevende buien’; de verwachte neerslag waarop zij hun beleid en handelen aanpassen. De haalbaarheid van de ‘eenvoudige’ koppeling tussen klimaateffecten en de bestaande doelstellingen voor bereikbaarheid en veiligheid in de SLA, kan daarom ook in twijfel worden getrokken. Het idee van marktwerking, wat onderdeel is van de prestatiesturingsprincipes, rijmt volgens Biesbroek et al

(2009) niet goed met klimaatadaptatie. Er is zelden (op korte termijn) een persoonlijke winst te behalen voor marktpartijen met maatregelen ten behoeve van de klimaatbestendigheid. Het moet duidelijk zijn dat het om fictieve getallen gaat en dat deze aangepast moeten worden op het moment dat er nieuwe inzichten zijn. Wellicht kunnen er ook al zonder exacte inzichten faciliteiten worden vrijgemaakt en de vooruitgang op een andere manier worden geborgd.

In de praktijk lijkt de afgesproken netwerkqualiteit goed behouden te kunnen blijven worden, wat uiteindelijk het hoofddoel van het prestatiesturingsproces is. Toch bestaat het idee dat het sturingsproces niet goed werkt. Deze constatering lijkt te komen vanuit de wens om zo strak en transparant mogelijk te kunnen sturen, in plaats van dat de motivatie voor verandering komt vanuit problemen in de netwerkqualiteit. Het is niet zeker dat er overal dezelfde maatregelen nodig zijn, dus dat uniformiteit de netwerkqualiteit bevordert. Echte verbetering zit dan misschien ook niet in het beperken van bestaande processen en handelen in de praktijk, maar in het toestaan van de activiteiten die er in de huidige praktijk al voor zorgen dat de netwerkqualiteit behouden wordt. In plaats van alles vooraf centraal te willen bedenken en top-down aan te sturen, zou er ook in de praktijk geleerd kunnen worden door simpelweg over te gaan tot handelen (Van der Steen, 2014b). De rol van de implementatiefase werd door respondenten vaak gezien als minder invloedrijk, terwijl er juist in deze fase maatwerk geleverd kan worden en praktische informatie kan worden opgedaan over het klimaatbestendig houden van het hoofdwegennet. In de uitvoering zal er dan ook de vrijheid (bevoegdheid) moeten zijn om het handelen aan te kunnen passen aan nieuwe inzichten in de omgeving. Om opportunisme, grote verschillen in netwerkqualiteit of meerkosten te kunnen signaleren en eventueel voorkomen, lijkt een frequenter dialoog tussen de uitvoering en besluitvorming vanzelfsprekend. Met een dergelijke aanpak voor prestatiesturing zou er nu al gehandeld kunnen worden op het gebied van klimaatbestendigheid. Er is namelijk informatie beschikbaar, zoals de interne studie van Leeuw (2016), het deltaprogramma (IenM & EZ, 2017) of van Leijstra et al (2018). Op het moment dat deze informatie wordt gebundeld voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet, zou er hypothetisch gezien al mee gewerkt kunnen worden. Door deze inzichten in uitvoering te brengen, kan er een leerproces ontstaan waaruit nieuwe inzichten kunnen ontstaan over de wijzigingen die eventueel nodig zijn om klimaatbestendigheid beter in de structuren te borgen.

Desondanks ligt er een uitdaging bij het combineren van zowel harde als zachte sturingsprincipes. Bij zachte sturing werden in de resultaten voornamelijk klassieke managementaspecten genoemd, namelijk het belang van goede communicatie, samenwerking, vertrouwen, gezamenlijke verantwoordelijkheid en het inleven in de belevingswereld van mensen. Deze aspecten krijgen meer betekenis op het moment dat deze in de context staan van het verrijken van het prestatiesturingsproces. Het toevoegen (of erkennen van) flexibiliteit betekent niet dat het niet mogelijk is om een gezamenlijk doel na te streven, maar alleen dat de weg daar naartoe open gelaten wordt. Goede communicatie, wederzijds vertrouwen, gezamenlijke verantwoordelijkheid en inlevingsvermogen hebben hier een duidelijke functie, namelijk zorgen dat dit gezamenlijke doel afgestemd kan worden. Gezamenlijke verantwoordelijkheid ontstaat op het moment dat mensen met elkaar overeenstemming kunnen bereiken over zaken als risico's, mogelijke impact en mogelijke maatregelen (Biesbroek, et al., 2009; IenM, 2016a). Ook zijn dit competenties die zijn genoemd in bestaande literatuur over de rol van individuen in het stimuleren van transities (Huitema, et al., 2011). In de SLA-cyclus zullen deze competenties in alle fasen een plek moeten krijgen. Voor Rijkswaterstaat zal dit betekenen dat bestuurlijke gevoeligheid belangrijk is en voor IenW zal een stuk 'praktijkgevoeligheid' van waarde kunnen zijn. Dit sluit ook aan op de structuratietheorie, waarbij de continue interactie tussen structuur en handelen de vooruitgang bepaalt, in plaats van dat de vooruitgang simpelweg een uitkomst is van de invloed van structuur op het handelen van individuen.

8. Aanbevelingen

De aanzet voor een strategie volgens Hutter (2006, in Restemeyer et al., 2015), bevat de componenten ‘inhoud’, ‘proces’ en ‘context’. In de volgende paragrafen zijn deze componenten toegelicht.

8.1 Inhoud (wat er gedaan moet worden)

De doelstelling voor klimaatbestendigheid moet geïmplementeerd worden in het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Drie sporen waarlangs deze invloed uitgeoefend kan worden, lopen langs de drie modaliteiten die de structuren en het handelen van betrokkenen bij het prestatiesturingsproces aan elkaar verbinden; normen, faciliteiten en denkbeelden (interpretatieve schema's). Op korte termijn kan klimaatbestendigheid meer betekenis krijgen voor betrokkenen bij het SLA-proces, door de bestaande informatie te bundelen en concreet te maken voor beheer en onderhoud in het hoofdwegennet. Dit kan bijvoorbeeld door risico's, maatregelen, kosten en baten in te schatten. De impact van klimaateffecten op de bereikbaarheid en veiligheid van de weg, kan mogelijk kwalitatief worden beschreven of kwantitatief worden ingeschat. Met deze informatie kan geprobeerd worden om deze maatregelen een plek te geven in de SLA en brondocumenten daarvoor (zoals het OBR-wegen). Ook is het van belang om eventuele bestaande bewegingsruimte in de uitvoering van de SLA te benutten om benodigde maatregelen een plek te geven. Op de langere termijn is het aan te bevelen om specifiekere kennis te ontwikkelen, zoals via de geplande stresstesten. Met name kennis uit de implementatiefase, zoals het onderzoek van Leeuw (2016), kan waardevol zijn voor het verkrijgen van inzicht in de manier waarop klimaatbestendigheid goed meegenomen kan worden in beheer en onderhoud. Ook kunnen er samenwerkingen tussen verschillende sturingslijnen van Rijkswaterstaat en met externe partijen rondom integrale thema's worden aangegaan. De inzichten die hieruit voortkomen, kunnen vervolgens gebruikt worden om bestaande structuren te actualiseren op het gebied van klimaatbestendigheid.

8.2 Proces (hoe dit gedaan kan worden)

In de herontwikkeling van het prestatiesturingsproces is het aan te bevelen om de bestaande ‘blinde vlek’ in de sturing deels te accepteren, in plaats van de sturing strakker te willen organiseren met uniformiteit en transparantie. Diversiteit in de uitvoering kan juist het maatwerk mogelijk maken dat nodig is om in te spelen op de snel veranderende omgeving van het hoofdwegennet. Het voortbouwen op (en het verder invulling geven aan) gemaakte afspraken voor de SLA kan wellicht beter afgestemd worden via dialoog tussen betrokken partijen, dan via centraal gespecificeerde eisen, waarbij er pas aan het eind van het sturingsproces een mogelijkheid voor feedback is. Ook buiten Rijkswaterstaat blijkt tijdens de implementatie van klimaatbestendigheidsoelstellingen, dat *“een paar flinke buien ... meer [doen] dan nieuwe normen”* (De Graaff, et al., 2017, p. 67). In het huidige sturingsproces wordt het in de besluitvorming toegestaan om te handelen op basis van de waan van de dag, terwijl deze vrijheid in de implementatie niet wordt geaccepteerd. Dit, terwijl sommige afwegingen wellicht beter op een lokaal niveau kunnen worden gemaakt. In de implementatiefase kan daardoor mogelijk het gevoel ontstaan dat de SLA er alleen is voor de verantwoording achteraf, in plaats van dat mensen het ook als ervaren als onderdeel van hun eigen werk. Uiteindelijk moet voorkomen worden dat nieuwe doelstellingen in de praktijk synoniemen worden voor meerkosten en bureaucratie (Van Buuren, et al., 2009). Het accepteren van participatie en autonomie van operationele mensen in het SLA-proces kan mogelijk leiden tot meer overeenstemming en betere samenwerking.

Deze zachtere sturingsprincipes kunnen een plek krijgen binnen het proces, net als dat er een dialoofase voor de offerteaanvraag is georganiseerd. Kwaliteiten als heldere communicatie,

wederzijds vertrouwen, gezamenlijke verantwoordelijkheid en inlevingsvermogen hebben hier een duidelijke functie, namelijk om te zorgen dat dit gezamenlijke doel afgestemd kan worden. Daarmee werkt flexibiliteit in het sturingsproces twee kanten op, zowel in de uitvoering als in de besluitvorming. Om elkaar beter te kunnen begrijpen, zal Rijkswaterstaat meer bestuurlijke gevoeligheid moeten aannemen en is meer 'praktijkgevoeligheid' voor IenW gewenst. Deze competenties beïnvloeden bijvoorbeeld de manier waarop informatie en kennis wordt gedeeld. Het concretiseren van beschikbare informatie rondom klimaatbestendigheid, kan op een manier gedaan worden dat het juist voor mensen buiten WV tot de verbeelding spreekt. Op het moment dat een nauwere samenwerking wordt georganiseerd tussen betrokken partijen, helpt het wellicht om de verantwoordelijkheden van iedere partij vast te stellen, zodat het duidelijk is welke informatie en acties van partijen kunnen worden verwacht.

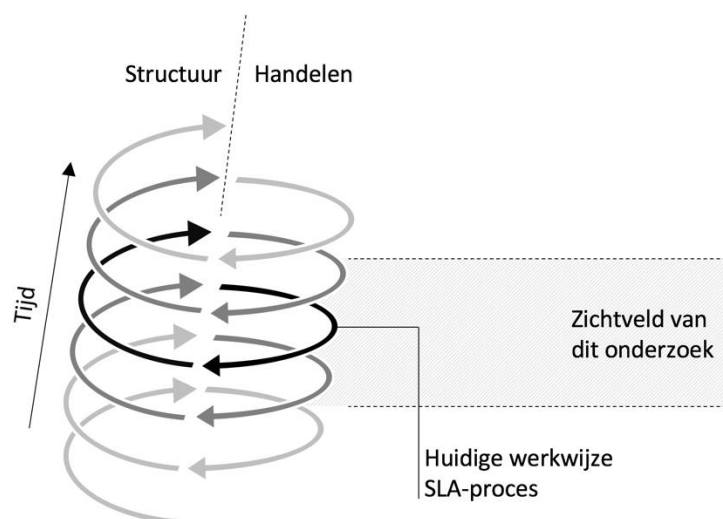
8.3 Context (welke condities hiervoor gelden)

De doelstelling voor klimaatbestendigheid bevindt zich in een context van vele andere doelstellingen. Een balans moet gevonden worden tussen wat ideaal is wat betreft klimaatbestendigheid en wat past bij het bestaande proces, bestaande werkwijzen en doelstellingen. Op de lange termijn kan dit evengoed leiden tot meer optimale werkwijzen vanuit het oogpunt van klimaatbestendigheid. Door eerst te focussen op wat snel en relatief eenvoudig geïmplementeerd kan worden, is het aannemelijk dat er ruimte en draagvlak gecreëerd wordt voor vervolgstappen. In dat veranderproces is het belangrijk om betrokken partijen duidelijk mee te nemen en om bereid te zijn concessies te doen aan eigen belangen. Anders ontstaat er in plaats van draagvlak wellicht juist weerstand bij betrokkenen. Formele, strakke sturing, uniformiteit en transparantie zijn waarden die aan de kern staan van de huidige werkwijze, waaraan flexibiliteit hooguit een toevoeging is. Deze nieuwe principes moeten geïntegreerd worden in huidige structuren, waardoor kernwaarden verrijkt kunnen worden in plaats van vervangen. Ook is het essentieel, dat de sociale context van implementatie continu verandert. Het is goed mogelijk dat inzichten over wat mensen beweegt in het SLA-proces snel verouderd zijn. Een slotadvies is dan ook om op de hoogte te blijven over waarom mensen op een bepaalde manier handelen en in hoeverre de structuren hierop aansluiten of daar een rol in hebben.

9. Reflectie

Dit hoofdstuk bevat de reflectie op de beperkingen en bevindingen van dit onderzoek en de methode die is gebruikt. Ook is er een inschatting gemaakt van de mogelijkheden om de bevindingen van dit onderzoek in een bredere context toe te passen. Ter afronding zijn er suggesties gedaan voor het gevolg wat er aan dit onderzoek gegeven kan worden.

In dit onderzoek is er gekeken naar de mogelijkheden voor de implementatie van klimaatbestendigheidsoelstellingen in het prestatiesturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Daarmee staat het proces centraal dat nodig is om van theorie naar praktijk te komen. De structuratietheorie biedt een raamwerk om de interactie tussen de praktijk en theorie te beschouwen (Allmendinger, 2009). De theorie illustreert langs welke lijnen de invloeden tussen handelen en structuur kunnen lopen. Zodoende is de structuratietheorie gebruikt om inzicht te krijgen in het mogelijk verloop van het implementatieproces. Een hypothese waarop het gebruik van deze theorie is gebouwd, is dat er met de inzichten in de onderliggende redenen van verandering in de werkwijze, een implementatiestrategie kan worden opgesteld met een grotere waarde dan zonder deze inzichten. De kans op succesvolle implementatie zou groter moeten zijn, doordat de strategie is afgestemd op de specifieke context waarin deze moet worden geïmplementeerd (Van Assche, et al., 2018). Een tegenargument bij deze hypothese kan zijn, dat resultaten in het verleden geen garanties bieden voor de toekomst. Met name in processen waar meerdere externe en interne factoren van invloed kunnen zijn, zoals het prestatiesturingsproces, worden uitkomsten bepaald door een complexe samenloop van omstandigheden die maken dat toekomstige uitkomsten niet met zekerheid te voorspellen vallen. In deze studie is deze bewering omgedraaid, door te stellen dat als men niet bewust is van de vele onderliggende (sociale) processen die invloed hebben op de realiteit, beleidsplannen minder kans van slagen hebben. Door een beter (desalniettemin onvolledig) beeld samen te stellen van de factoren en processen die in het verleden een rol hebben gespeeld in ontwikkelingen, kan er een verwachting worden gemaakt of bepaalde principes in de toekomst ook op zullen spelen. Oftewel: *“wie het verleden niet kent zal geen greep krijgen op de toekomst”* (citaat van A.G.T. (Golo) Mann, vertaald uit het Duits, onbekende bron). Het zichtveld van dit onderzoek is dan ook gericht op de huidige werkwijze in het SLA-proces, maar ook recente ontwikkelingen en mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de werkwijze. In figuur 9.1 staat dit zichtveld afgebeeld.



Figuur 9.1: Schematische weergave van de het zichtveld van dit onderzoek ten opzichte van de veranderende werkwijze in het SLA-proces.

De structuratietheorie biedt een manier om naar organisaties en de werkwijzen in deze organisaties te kijken. De theorie is van zichzelf hier niet toe uitgerust, daarom heeft de onderzoeker geprobeerd om een ontologisch kader te vormen vanuit deze theorie. Dit kader is vervolgens gebruikt als 'bril' voor de onderzoeker, om naar de ervaringen en percepties van respondenten te kijken. Op deze manier heeft de theorie verklaring gegeven voor veranderingen of continuïteit in het sturingsproces voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Na de analyse van de resultaten, heeft de onderzoeker door middel van een complementaire theorie (Hutter, 2006) de stap naar toepassing van de inzichten kunnen maken. De toepassing van structuratietheorie voor empirisch onderzoek vergt daarmee extra inzet van de onderzoeker. Ook voor de lezer van dit onderzoek kan de relatie tussen structuur en handelen als zeer abstract of 'vaag' overkomen. Dit laatste kan een belemmering zijn voor het delen van de opgedane kennis en inzichten. Om te voorkomen dat er informatie verloren gaat, is het daarom essentieel geweest om het ontologische kader dat de structuratietheorie biedt, aan te vullen met een theorie die eenvoudig te begrijpen en uit te leggen valt. De aanzet voor een strategie door Hutter (2006, in Restemeyer, et al., 2015), heeft het in deze studie mogelijk gemaakt om tot aanbevelingen te komen met betrekking tot de casus.

De inzichten en aanbevelingen die zijn gedaan hebben een beperkte context waarin ze kunnen worden toegepast doordat ze specifiek op de casus van dit onderzoek zijn afgestemd. Het doel van dit onderzoek was om context-specifieke inzichten te krijgen en daarmee een basis te leggen voor een implementatiestrategie. Het zou tegenstrijdig zijn ten opzichte van deze doelstellingen om een brede generalisatie van de inzichten en aanbevelingen van deze studie aan te bevelen. Het kan zelfs gesteld worden dat het beschouwen van de interactie tussen handelen en structuur als eenmalige actie weinig praktische waarde heeft. In figuur 9.1 is te zien dat de werkwijze in het SLA-proces over tijd verandert en dat de inzichten hierin dus ook verouderen. Andere studies die de structuratietheorie hebben gebruikt om organisatieverandering te bestuderen (bijvoorbeeld Jones, et al., 2000; Tsoukas & Chia, 2002; Bresnen, et al., 2005), waren dan ook lange-termijn studies. Omdat dit onderzoek in de context van een afstudeertraject is uitgevoerd, was het niet mogelijk om zelf dataverzameling over meerdere jaren uit te spreiden. Ook hadden transcripten van een ander lange-termijn onderzoek kunnen worden gebruikt, indien deze ter beschikking waren geweest.

Het is de onderzoeker opgevallen, dat er een verschil zat in de wensen van Rijkswaterstaat en de Rijkuniversiteit wat betreft de focus van dit onderzoek. Vanuit Rijkswaterstaat was er met name interesse in praktische aanbevelingen met betrekking het implementeren van klimaatbestendigheid in de SLA voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Ook aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de SLA en de bijbehorende sturingsmethode waren voor Rijkswaterstaat interessant. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek zit op een ander schaalniveau, waarbij inzichten zijn verworven in hoe structurele eigenschappen en het handelen van mensen zich tot elkaar verhouden in een sturingsproces. De spanning zat voor de onderzoeker in het verschil tussen de discussie over hoe klimaatbestendigheid bereikt kan worden en de discussie over hoe verandering in het algemeen tot stand kan komen. Uiteindelijk is er gekozen om een focus te behouden op veranderingen in organisaties. De onderzoeker heeft geprobeerd om beide belangen te bedienen, door een aanname te doen over de verandering die nodig lijkt te zijn voor klimaatbestendigheid en de inzichten over veranderingen in organisaties te gebruiken om een advies te geven over hoe deze verandering kan worden nagestreefd. Een beperking van deze focus, is dat er minder ruimte was om in te gaan op de manier waarop deze verandering exact zal leiden tot klimaatbestendigheid. Tussen klimaatbestendigheid en maatregelen in beheer en onderhoud, zit namelijk evengoed een theorie-praktijk kloof. In dit onderzoek is niet vastgesteld hoe deze losse maatregelen of verschillende sturingsvormen, nu precies kunnen zorgen voor klimaatbestendigheid op structureel niveau.

Verder zijn er een aantal masterscripties en eenmalige interne (onderzoeks)rapporten van onder meer Rijkswaterstaat gebruikt in de argumentatie van dit onderzoek. Hier is voor gekozen, om gebruik te kunnen maken van de context-specifieke resultaten die deze studies bieden. Desondanks is het aannemelijk dat de auteurs van deze studies geen ervaren onderzoekers zijn geweest en dat er mogelijk foutieve aannames of conclusies is deze bronnen zijn gedaan. In dit onderzoek is er daarom geprobeerd om deze bronnen indien mogelijk te vergelijken met wetenschappelijke bronnen met generieke inzichten. Zo is er in het gedeelte van het theoretisch kader over prestatiesturing (paragraaf 2.2) gebruik gemaakt van context-specifieke informatie over prestatiesturing bij Rijkswaterstaat uit de masterscriptie van Sissingh (2016). Dit is vergeleken met algemene literatuur over prestatiesturing van de Nederlandse School van Openbaar Bestuur (NSOB), via van der Steen, et al. (2014b).

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Om de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten, wordt aangeraden om deze studie (deels) te herhalen om de inzichten en aannames te toetsen. Hoewel respondenten zijn geïnterviewd uit het hele SLA-proces, is er uiteindelijk minder aandacht gegaan naar de latere fasen in het SLA-proces. Dit heeft ermee te maken dat op het moment van interviewen, de offerte-aanvraag van de SLA 2022-2025 in voorbereiding was. Respondenten waren hiervan op de hoogte of zelf betrokken bij deze offerte-aanvraag, waardoor er dieper op deze fase werd ingegaan tijdens de interviews. Daarom is het aan te bevelen om in vervolgonderzoek dieper op de implementatie-fase van de SLA in te gaan. Hierbij kan ook een koppeling gemaakt worden tussen de structuren, het handelen van medewerkers van Rijkswaterstaat en de daadwerkelijke resultaten in de fysieke ruimte. Ook is het mogelijk om een diepgaande analyse van gebeurtenissen binnen specifieke afdelingen die betrokken zijn bij de SLA te houden en deze analyses met elkaar te vergelijken. Hierdoor kunnen verschillen in de bedrijfscultuur van de organisatie nog beter worden uitgelicht. Een lange-termijn onderzoek is aan te raden voor de bovenstaande suggesties. Verder kan de discussie over welke verandering er nodig is om klimaatbestendigheid te bereiken, in vervolgonderzoek worden aangehaald.

Referenties

- Allmendinger, P. (2009). *Planning Theory*. Palgrave, Houndsmill (UK).
- Beunen, R., Patterson, J.J. & Van Assche, K. (2017). *Governing for resilience: the role of institutional work*. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 28, p. 10-16.
- Biesbroek, G.R., Swart, R.J., & van der Knaap, W.G.M. (2009). *The mitigation-adaptation dichotomy and the role of spatial planning*. *Habitat International*, 33(2009), p. 230-237.
- Bles, T., Bessembinder, J., Chevreuil, M., Danielsson, P., Falemo, S., Venmans, A., Ennesser, Y., Löfroth, H. (2016). *Climate Change Risk Assessments and Adaptation for Roads – Results of the ROADAPT Project*. *Transportation Research Procedia*, 14(2016), p. 58-67.
- Bresnen, M., Goussevskaia, A. & Swan, J. (2004). *Embedding new management knowledge in project-based organizations*. *Organization Studies*, 25(9), p. 1535–1555.
- Bresnen, M. Goussevskaia, A. & Swan, J. (2005). *Implementing change in construction project organizations: exploring the interplay between structure and agency*. *Building Research & Information*, 33(6), p. 547-560.
- Brugge, van der R., Rotmans, J., & Loorbach, D. (2005). *The transition in Dutch water management*. *Regional Environmental Change*, 5(4), p. 164-176.
- Buuren, A. van, Teisman G., Driessen, P., van Rijswick M., Spit, T., Rietveld, P., Salet, W. (2009). *De governance van adaptatie. Bouwstenen voor een afwegingsproces*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- CEDR (2016). *CEDR Contractor Report 2016-1*. Brussel: Conference of European Directors of Roads.
- Clifford, N., French, S. & Valentine, G. (2010). *Key methods in Geography*. Tweede editie. Sage publications: Londen.
- Flyvbjerg, B. (2006). *Making Organization Research Matter: Power, Values and Phronesis*, in: S.R. Clegg, C. Hardy, T.B. Lawrence, and W.R. Nord, eds., *The Sage Handbook of Organization Studies*. Second Edition. Thousand Oaks, CA: Sage, July 2006, p. 370-387.
- Giddens, A. (1976). *New rules of sociological method*. London: Hutchinson.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Cambridge: Polity.
- Graaff, de R., Steegh, J., Aerts, M., van der Brugge, R., van Buuren, A., Dekker, G., Ellen, G.J., Elshof, A. Molenveld, A., Loeber, A. (2017). *Tussentijdse Evaluatie Ruimtelijke Adaptatie*. Leiden: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Heeres, N. (2017). *Towards area-oriented approaches in infrastructure planning: development of national highway networks in a local spatial context*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Heeres, N., Tillema, T. & Arts, J. (2012). *Integration in Dutch planning of motorways: From “line” towards “area-oriented” approaches*. *Transport Policy*, 24(2012), p. 148–158.

- Hennink, M., Hutter, I., & Bailey, A. (2011). *Qualitative Research Methods*. Sage publications, Londen.
- Hutter, G. (2006). *Strategies for flood risk management – a process perspective*.
- IenM (2016a). *Nationale Adaptatie-Strategie 2016. Aanpassen met ambitie*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IenM (2016b). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*. Den Haag: IenM.
- IenM (2016c). *Programma Beter Benutten*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IenM (2017a). *Klimaatneutrale & klimaatbestendige netwerken/projecten. Handreiking Duurzaamheid in het MIRT – thema's Energie/CO2 en Klimaatadaptatie*. Den Haag: IenM.
- IenM (2017b). *Overeenkomst SLA 2018-2021 met afspraken voor doorontwikkeling prestatiebesturing*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Rijkswaterstaat.
- IenM (2017c). *Kamerbrief: herplanning stelselherziening omgevingsrecht en reactie op BIT-advies*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 06-10-2017.
- IenM & EZ (2014). *Deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie. Het Deltaprogramma: een nieuwe aanpak*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken.
- IenM & EZ (2017). *Deltaprogramma 2018. Doorwerken aan een duurzame en veilige delta*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economische Zaken.
- Jeuken, A., Krogt, R. van der, Claessen, F., Most, H. van der, Opdam, E., McCarthy, B., Knoop, J., Metselaar, E., Leusink, A., Morsselt, T., Opdam, P., Sluis, J. van der, Spit, T., Vellinga, P., Teisman, G. (2008). *Definitiestudie afwegingskader: naar een klimaatbestendig Nederland: definitiestudie fase 1, kaders voor afweging*. Nieuwegein: Klimaat voor Ruimte.
- Jones, O., Edwards, T. & Beckingsale, M. (2000). *Technology management in a mature firm: structuration theory and the innovation process*. *Technology Analysis and Strategic Management*, 12, p. 161-177.
- Klein, K.J. & Sorra, J.S. (1996). *The Challenge of Innovation Implementation*. *Academy of Management Review*, 21, p. 1055-1080.
- Leeuw, T. (2016). *Gesprekken met districten omtrent wateroverlast op snelwegen. Onderzoek in het kader van traineeship LDOK*. Utrecht: Rijkswaterstaat.
- Leijstra, M., van Muiswinkel, K., Leendertse, W., Bles, T. (2018). *Development of a Climate Adaptation Strategy for the InnovA58 highway in the Netherlands*. Artikel voor de 7e TRA 2018, 16-19 April, 2018, Wenen, Oostenrijk.
- Loorbach, D. (2010). *Transition management for sustainable development: a prescriptive, complexity-based governance framework*. *Governance*, 23(1), 161-183.

- Maris, T. (2016). *Gemeentelijke implementatiebarrières bij ruimtelijke adaptatie*. Masterthesis, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Nagelhout, M. (2018). *Embedding Sustainability in the Asset Management Strategy of water based infrastructure*. Masterthesis, HU Utrecht.
- Nijmeijer, T. (2014). *Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet. De hoofdlijnen en de belangrijkste doelstellingen op een rij*. *Ars Aequi*, December 2014, p. 902-911.
- PBL (2015). *Aanpassen aan klimaatverandering – Kwetsbaarheden zien, kansen grijpen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pelling, M. (2011). *Adaptation to climate change. From resilience to transformation*. Routledge, London
- Restemeyer, B., Woltjer, J. & Margo van den Brink, M. (2015). *A strategy- based framework for assessing the flood resilience of cities – A Hamburg case study*. *Planning Theory & Practice*, 16(1), p. 45-62
- Restemeyer, B., van den Brink, M., & Woltjer, J. (2017). *Between adaptability and the urge to control: making long-term water policies in the Netherlands*. *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(5), p. 920-940.
- Rijkswaterstaat (2015). *Integraal prestatie management. Het meetbaar en stuurbaar maken van de netwerkkwaliteit en de netwerkopgaven uit de netwerkbeheervisie*. Rijkswaterstaat Water, Verkeer en Leefomgeving, 26 maart 2015.
- Rijkswaterstaat (2016). *Plan van aanpak Prestatiemanagement*. Rijkswaterstaat, 27 mei 2016.
- Rijkswaterstaat (2017). *Specifieke ontwikkelafspraken SLA-offerte 2018-2021*. Rijkswaterstaat, 13 maart 2017.
- Rijkswaterstaat (2018). *Ontwikkeling proces SLA-offerte. KNK procesteam*. Rijkswaterstaat, 14 juni 2018.
- RIVM (2016). *Nationaal Veiligheidsprofiel 2016*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Roovers, G. (2014). *Eisen aan omgevingsmanagement*. *Ruimte, Wonen en Water*, 7(2), p. 27-33.
- Slappendel, C. (1996). *Perspectives on Innovation in Organizations*. *Organization Studies*, 17(1), p. 107-129.
- Sissingh, J.U. (2016). *Duurzame Leefomgeving in het Hoofdwegennetwerk. Een institutionele analyse van prestatiesturing bij Rijkswaterstaat*. Masterthesis, Rijksuniversiteit Groningen.
- Stoker, G. (2006). *Public value management: a new narrative for networked governance? The American Review of Public Administration*, 36(1), p. 41–57.

Struik, P. (2013). *Business case risicogestuurd onderhoud, bijlage 1*. Nota Bestuur RWS, Nummer RWS-2013/33552, 27 juni 2013.

Tsoukas, H. & Chia, R. (2002). *On organizational becoming: rethinking organizational change*. *Organization Science*, 13(5), p. 567–582.

Van Assche, K., Beunen, R., & Duineveld, M. (2018). *Co-Evolutionary planning theory. Evolutionary Governance Theory and Its Relatives*. In: Gunder, M., Madanipour, A., Watson, V. (eds). *The Routledge Handbook of Planning Theory*. New York: Routledge, p. 221 - 233.

Van der Steen, M., Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J. & van Twist, M. (2014a). *Naar een ge(s)laagde strategie: een evaluatie van het interdepartementale beleidsprogramma Bio-based Economy*. Den Haag: NSOB.

Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., van Gerwen, O. J., Kruitwagen, S. (2014b). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB & PBL.

VROM, V&W, LNV, EZ, IPO, VNG, UvW (2007). *Maak ruimte voor klimaat! Nationale adaptatiestrategie, de beleidsnotitie*. Den Haag: VROM.

Williams, P. (2002). *The Competent Boundary Spanner*. *Public Administration*, 80(1), p. 103-124.

Zuidema, C. (2016). *Decentralization in environmental governance; a post-contingency approach*. Abingdon: Routledge.

Interview guide – klimaatbestendigheid in het prestatiesturingsproces - Jeroen van Luyn

Vertrekpunt onderzoek:

(HV) Hoe kan er in het prestatiesturingsproces worden gestuurd op het adequaat meewegen van klimaatbestendigheid bij voor beheer en onderhoud van het hoofdwegennet?

Klimaatverandering vraagt om een (on)bepaalde verandering van de mens en ruimte. Bij deze studie ligt er een focus op B&O van HWN, en daardoor op prestatiesturing door lenW en RWS.

Beleid (DGWB) heeft het doel gesteld om vóór 2020 klimaatbestendig inrichten onderdeel te hebben gemaakt van beleid en handelen. De vraag is hoe je dat operationeel maakt. Daar is discussie over mogelijk. Een begrip als klimaatbestendigheid kan wat vaag overkomen. Ook zijn er onduidelijkheden over de schaal, impact, causale verbanden bij klimaatverandering. Lastig kwantificeerbaar, effecten verschillen per moment en per locatie.

Deze uitdagingen bij het in de praktijk brengen van klimaatbestendigheid, geven aan dat er aandacht nodig is voor sturing op dit beleidsdoel. Ik wil graag meer weten over hoe jullie daarmee omgaan in het proces van prestatiesturing; hoe de besluitvormingsprocessen werken en hoe er toch keuzes worden gemaakt - in het specifiek voor de SLA.

[Goedkeuring opname]

Wat is je **functie** en hoe zou dat kunnen raken aan dit vraagstuk?

- Prestatiesturing: waar in de keten zit dat?
- Klimaat: officiële taak? Potentiele rol?

Hoe is voor jouw werk de rol van dit thema de **afgelopen jaren** veranderd?

- Waarom? Door wie/wat? (*competenties/bevoegdheden/faciliteiten/draagvlak/regels*)
- In hoeverre heb jij het idee dat jij je werk kunt afstemmen op nieuwe inzichten?

Hoe kan je **sturen op onzekerheden** m.b.t. klimaatverandering?

- Hoe ervaar je het dat het probleem niet helemaal concreet is voor beheer en onderhoud? (*is dat vervelend of weet je genoeg om te kunnen handelen?*)
- Voorbeeld balanceren zekerheid en adaptiviteit?
- Wat voor soort sturing?
 - Zachte sturing? (*perspectieven van actoren/balanceren van verwachtingen/vaardigheden van actoren om dingen voor elkaar te krijgen/flexibiliteit*)
 - Harde sturing? (*normen, regels*)

Wat zijn **belangrijke momenten** in de sturing?

- Welke keuzes kom je tegen?
 - Hoe balanceer je belangen? Verschillende opvattingen?
- Waarom is deze fase in het SLA-proces belangrijk?
- Wie hebben op deze momenten een belangrijke rol?
- Wat of wie gaf de doorslag? (*draagvlak/bevoegdheden/faciliteiten/regels*)

Wat zou je zelf graag anders willen zien? (klimaatbestendigheid in PM)

- Waarom? Wat zou hiervoor nodig zijn?
- Wat zou een eerste stap zijn? Belemmeringen?
- Hoe zorg je dat de infrastructuur en het handelen ook echt verandert?