



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

# Mind the gap

*“Sturen op het sluiten van het gat tussen strategie en uitvoering in organisatie overstijgende fysieke programma’s”*



Master Social Spatial Planning  
Oktober 2014

Guido Wierink S1780808

Begeleiders: 1<sup>o</sup> Dr. Tim Busscher & 2<sup>o</sup> Prof. Jos Arts  
Rijksuniversiteit Groningen & Rijkswaterstaat  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen



rijksuniversiteit  
groningen



# Mind the gap

---

“Sturen op het sluiten van het gat tussen strategie en uitvoering in organisatieoverstijgende fysieke programma’s”

Een onderzoek naar programma’s in de ruimtelijk fysieke sfeer

## Voorwoord

---

Voor u ligt een onderzoek naar organisatieoverstijgende programma's in het ruimtelijk fysieke domein. Met dit product hoop ik mijn studie Social Spatial Planning aan de faculteit ruimtelijke wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen tot een succesvol einde te brengen.

Dit onderzoek is geschreven met medewerking van Rijkswaterstaat, dat tracht meer inzichten te verkrijgen in het wel en wee van organisatieoverstijgende programma's in het ruimtelijk fysieke domein. Er is gepoogd verheldering te geven over de governance van een programma en het vermijden van het implementatiegat, op basis van theorie en empirie. Dit onderzoek had nooit tot stand kunnen komen zonder de medewerking en begeleiding van Ruud Nijland, waarmee ik intensief heb gediscussieerd over programma's in het ruimtelijk fysieke domein. Ik wil graag mijn hartelijke dank uit spreken, voor de tijd die Ruud heeft vrij gemaakt om de discussies en begeleiding mogelijk te maken. Daarnaast wil ik graag mijn scriptiebegeleider van de Rijksuniversiteit Groningen, Tim Busscher hartelijk danken voor de tijd die hij heeft vrij gemaakt om mij te begeleiden en in de goede richting te duwen, wanneer dat nodig was. Het afstuderen bij Rijkswaterstaat is voor mij een positieve ervaring geweest, omdat ik op deze manier duidelijk het verschil tussen praktijk en theorie heb ervaren en ik voor mijn gevoel beter ben voorbereid op de praktijk.

Bij deze wil ik ook mijn dank uitspreken jegens de mensen die tijd hebben vrij gemaakt voor een interview. Deze geïnterviewde personen hebben ondanks hun volle agenda toch tijd weten vrij te maken om mij van hun visie te voorzien. Zonder hen zou dit onderzoek geen bestaansrecht hebben.

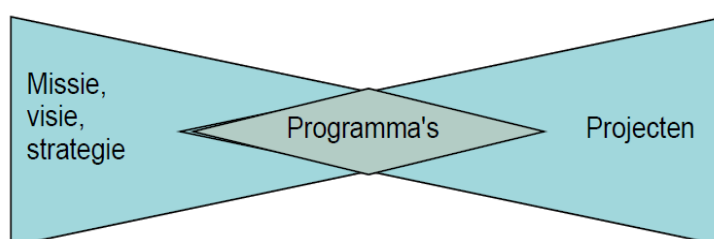
Ik hoop dat dit onderzoek tot vernieuwde inzichten heeft geleid op het gebied van organisatieoverstijgende programma's in de ruimtelijk fysieke sfeer, waar Rijkswaterstaat veel mee te maken heeft. De lessen die kunnen worden getrokken uit dit onderzoek kunnen worden gebruikt om toekomstige programma's binnen Rijkswaterstaat efficiënter in te richten en het voorkomen van een gat in de implementatie.

Guido Wierink  
Student Social Spatial Planning  
Oktober 2014

## Samenvatting

De complexiteit van het fysiek ruimtelijke domein in Nederland neemt door verschillende maatschappelijke trends toe. Een veranderende planningscontext en een instabiele omgeving heeft er aan bijgedragen dat de traditionele manier van infrastructuurontwikkeling, projectmanagement niet meer toereikend is. Grote infrastructurele projecten hebben vaak te maken met grote tijd en budgetoverschrijdingen, door tekortkomingen van projectmatig werken. De vraag naar een managementvehikel dat wel antwoord heeft op de complexiteit in de planningsomgeving is geboren. Het antwoord heeft men reeds gevonden in programma's en programmamanagement, dit wordt gezien als een managementvehikel dat verantwoordelijk is voor de sturing en implementatie van een groep gerelateerde projecten en activiteiten om synergie voordelen te behalen.

In tegenstelling tot projecten houden programma's rekening met strategisch niveau en de uitvoering daarvan in concrete projecten en taken. Projecten vormen de bouwstenen van een programma, hetgeen betekent dat programma's projecten niet vervangen maar als een link dienen tussen strategisch niveau en implementatie (zie het figuur hiernaast). Deze link is nodig om problematiek in het ruimtelijk fysieke domein aan te pakken. Dit omdat complexiteit vraagt om een strategische benadering. Op strategisch niveau kan men de samenwerking die nodig is om complexe ruimtelijke vraagstukken op te lossen faciliteren. Een probleem dat zich voor kan doen in (ruimtelijke) programma's is het achterwege blijven van implementatie en realisatie, doordat men op strategisch niveau blijft hangen zonder dat men concreet wordt. Dit wordt het implementatiegat genoemd. Centraal in dit onderzoek staat de vraag hoe dit implementatiegat vermeden kan worden door het juist inrichten van de governance, daarbij wordt de volgende centrale vraag gehanteerd:



*Hoe kan door middel van de inrichting van de governance van een organisatieoverstijgend ruimtelijk fysiek programma het implementatiegat tussen strategie en implementatie voorkomen worden?*

Ondersteunend aan deze hoofdvraag zijn een aantal deelvragen opgesteld die de beantwoording van de complexe hoofdvraag gestructureerd hebben. Deze centrale vraag en deelvragen zijn beantwoord op basis van drie casestudies (programma's) waarbij Rijkswaterstaat (op verschillende manieren) betrokken is. Verschillende betrokkenen bij de programma's zijn geïnterviewd, de transcripties van deze interviews, samen met beleidsdocumenten vormen de basis van dit onderzoek. Doel van het onderzoek is tweeledig en richt zich op helderheid verschaffen in de factoren die samenwerking binnen een programma bepalen. En inzichten verkrijgen in de mogelijke inrichting van de programmagovernance, met als doel om implementatiegat tussen strategie en implementatie te voorkomen.

Belangrijke constatering in de casestudies die antwoord geven op de deelvragen en indirect op de hoofdvraag zijn:

- De ontstaansredenen voor de programma's in dit onderzoek zijn één op één terug te voeren op maatschappelijke trends (Arts, 2007) genoemd in het theoretische kader (§2.2.1). Deze trends zijn verantwoordelijk voor de toenemende complexiteit in het fysiek ruimtelijke domein. Mede door de complexe problematiek in de programma's zijn deze niet onder te verdelen in de programmatypologie van MSP (OGC, 2011)
- Het strategische karakter van de problematiek in de programmacases was oorzaak tot een programmatische aanpak. Doormiddel van monitoring en evaluatie binnen de programmacases werd constant de 'stand van zaken' bijgehouden en waar nodig beleid

gewijzigd. Flexibiliteit als hoofdeigenschap van strategisch management was hierin doorslaggevend.

- In de programmacases is gebleken dat gecommiteerde samenwerking in een organisatieoverstijgend programma van fundamenteel belang is voor succes. In dit onderzoek zijn binnen de programmacases twee factoren onderscheiden die invloed hebben op de mate van commitment in de samenwerking, namelijk:
  1. Urgentie van de problematiek, waar het programma een antwoord op geeft. Deze zorgt voor de drijfveer om samen te werken
  2. Noodzaak tot samenwerking. Wanneer de problematiek enkel door samenwerking kan worden opgelost. Individuele doelstellingen zijn direct afhankelijk van de realisatie van gemeenschappelijke doelen.

Beide factoren zijn verantwoordelijk voor 'program rational' dat dient als lijm en tevens als smeerolie tussen de verschillende actoren in de programmacases. 'Program rational' is meer waarschijnlijk als de projecten binnen het programma wederkerig zijn geschakeld.

- Om de samenwerking soepel te laten verlopen is een juiste inrichting van de governance nodig, dat de volgende aspecten omvat; strategie, structuur en leiderschap en sterk bepaald wordt door de omgeving. Een juiste constellatie van deze factoren zorgt voor een succesvolle samenwerking. In dit onderzoek is binnen de programmacases geconstateerd dat de governance niet statisch is, maar verandert over tijd om in te spelen op de doelstellingen van verschillende programmafases. De governance van de programmacases heeft een transitie doorgemaakt, van een open en adaptief proces met sturing op basis van argumentatie naar een voorspellend en controlerend proces op basis van een autoritaire sturing (zie figuur 11). Een aantal factoren binnen de programmacases zijn verklarend geweest voor de hierboven genoemde transitie.
- De verschillende programmacases in dit onderzoek tonen aan dat omgevingsfactoren verklarend zijn voor de governance van een programma en de daarbij behorende elementen zoals strategie, structuur en leiderschap. De omgevingsfactoren en samenhangende problematiek is per programma verschillend, met als gevolg dat elk programma uniek van aard is.

Op basis van de constatering die gedaan zijn in de programmacases, is het mogelijk om antwoord te geven op de hoofdvraag die binnen dit onderzoek centraal staat. Daarbij is het van belang dat er onderscheid wordt gemaakt tussen programma's in het fysiek ruimtelijk domein en reguliere interne programma's. Programma's in het ruimtelijk fysieke domein onderscheiden zich door hoge complexe problematiek, dat enkel aan te pakken is door intensieve samenwerking tussen verschillende organisaties. Deze samenwerking krijgt vorm in de programmagovernance. De governance van een programma moet men niet beschouwen als statisch, maar een dynamisch proces dat naar mate van tijd (van initiatief naar realisatie) verandert. Deze transitie zoals hij geconstateerd is binnen de programmacases, is nodig om van strategisch denken naar concrete uitvoering te komen en dus het implementatiegat te vermijden. Dit betekent dat een programma verandert van een open en adaptief proces, gestuurd op basis van argumentatie (initiatief). Naar een meer voorspellend en controlerend proces, gestuurd op basis van coördinatie (realisatie). Het blijkt dat een open sturing zijn vruchten afwerpt op strategisch niveau, maar wanneer het op implementatie aankomt men toch directer op resultaat moet sturen.

Een belangrijke constatering die gedaan is in dit onderzoek, is dat het implementatiegat in programma's binnen het fysiek ruimtelijke domein zich vaker bottom-up blijken voor te doen dan top-down. Dit houdt in dat er via een programma als managementvehikel een strategisch raamwerk wordt gecreëerd, voor reeds bestaande projecten. Door deze strategische aanpak is het mogelijk om, in eerste instantie op zichzelf staande, gerelateerde projecten, door middel van een programma succesvol te implementeren.



## Inhoudsopgave

---

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>	
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	
<b>1. Inleiding</b>	<b>10</b>	
1.1 Probleemstelling		11
1.2 Doelstelling en vraagstelling		11
1.3 Leeswijzer		12
<b>2. Theoretisch Kader</b>	<b>14</b>	
2.1 De definitie van een programma		14
2.2 Projectmatig werken		15
2.3 Programma's als oplossing		17
2.4 Participatie binnen een programma		21
2.5 Government en Governance		25
2.6 conceptueel model		29
<b>3. Methodologie</b>	<b>31</b>	
3.1 Inleiding		31
3.2 Onderzoeksmethode		31
3.3 Dataverzameling		31
3.4 Data analyse		33
<b>4. Bevindingen</b>	<b>33</b>	
4.1 Programma Beter Benutten		34
4.2 Programma Ruimte voor de Rivier		42
4.3 Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit		47
<b>5. Generieke analyse</b>	<b>57</b>	
5.1 Ontstaansredenen van een programma		59
5.2 Waarom een programma		60
5.3 Samenwerken binnen programma's		61
5.4 Belangrijke verklarende elementen in de governance		62
5.5 De governance van een programma		64
<b>6. Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>66</b>	
6.1 Wat wordt er verstaan onder een programma		66
6.2 Waarom worden programma's ingezet in het ruimtelijke fysieke domein		66
6.3 Hoe ontstaat organisatieoverstijgende samenwerking in programma's		67
6.4 Hoe wordt de governance (...) vorm gegeven		68
6.5 Wat zijn belangrijke verklarende elementen in de governance geweest?		69
6.6 beantwoording centrale vraagstelling		69
6.7 Aanbevelingen		71
6.8 Reflectie		72
<b>Beleidsdocumenten</b>	<b>73</b>	
<b>Literatuur</b>	<b>74</b>	
<b>Bijlage</b>	<b>79</b>	



## Lijst van figuren en tabellen

### Figuren

Figuur 1: De schakel tussen missie visie en strategie en projecten (Pagina 10)

Figuur 2: Schematische weergave probleemstelling (Pagina 11)

Figuur 3: Programma's als de 'missing link' (Pagina 19)

Figuur 4: Participatie ladder (Pagina 20)

Figuur 5: Governance triangle (Pagina 27)

Figuur 6: Faseovergang Programma RvdR (Pagina 44)

Figuur 7: Sturingslijn en verantwoordingslijn (Pagina 47)

Figuur 8: Realisatie organogram RvdR (Pagina 48)

Figuur 9: Voorbeeld concentratie verloop in de stad (Pagina 50)

Figuur 10: Transitie binnen programma's (Pagina 64)

Figuur 11: Sturingstransitie (Pagina 64)

### Tabellen

Tabel 1: Project- en strategische plannen (Pagina 18)

Tabel 2: Onderscheiding van projectafhankelijkheid (Pagina 25)

Tabel 3: Karakteristieken van governance (Pagina 26)

Tabel 4: Overzicht analyses (Pagina 58)

Tabel 5: Overzicht ontstaansredenen en aanleidingen (Pagina 59)

Tabel 6: Samenwerking en projecten schakeling (Pagina 62)

### Kaders

Kader 1 Mobiliteitsgroei in Nederland (Pagina 34)

Kader 2 Planologische Kernbeslissing (Pagina 42)

Kader 3 Integrated Flood Risk Management (IFRM) (Pagina 43)

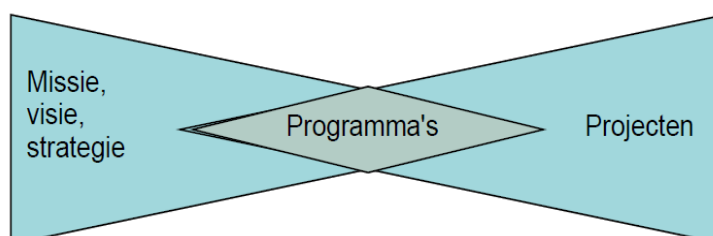
Kader 4 Veessen Wapenveld (Pagina 46)

Kader 5 SNIP (pagina 60)

## 1. Inleiding

Het plannen en ontwikkelen van infrastructurele projecten gaat vaak samen met aanzienlijke tijds- en budgetoverschrijdingen (Flyvbjerg et al. 2003, Commissie Elverding, 2008). Volgens de Commissie Elverding (2008) zijn er een aantal redenen voor deze tijd en budgetoverschrijdingen namelijk: tekortkomingen in voorbereidingsfase en bestuurscultuur, vertragingen in besluitproces en vertragende factoren in de juridische sfeer. De vertragende factoren door Elverding (2008) genoemd worden aangejaagd door verschillende maatschappelijke trends die Arts (2007) in zijn oratie noemt. Voorbeelden hiervan zijn; een veranderende rol tussen Rijksoverheden en andere partijen en een toenemende (juridische) invloed van de Europese Unie. Deze maatschappelijke trends hebben er voor gezorgd dat het ontwikkelen en plannen van infrastructuur een complexe aangelegenheid is geworden. De problematiek veroorzaakt door deze trends is moeilijk op operationeel niveau via projecten aan te pakken, omdat scope, tijd en geld vast staan ten behoeve van een bepaalde output (Kor & Wijnen, 2005). Op strategisch niveau kan men flexibel omgaan met deze factoren en wordt er gericht op een niet vooraf bekende outcome (Albrechts, 2004; Kor & Wijnen, 2005)

De traditionele manier van projectmatig werken in infrastructuurplanning is niet in staat om met de ontstane complexiteit om te gaan (Arts 2007, van Buuren et al 2009). Om deze complexiteit het hoofd te bieden is er in Nederland een trend ontstaan naar programmatisch werken (Busscher et al. 2010). De voornaamste reden voor deze trend, is dat programma's samenwerking op strategisch niveau faciliteren (Kor & Wijnen, 2005). Deze samenwerking is onontbeerlijk in het proces om de complexe problematiek in het fysiek ruimtelijke domein op te lossen (Edelenbos, 2005). Programma's in het fysiek ruimtelijke domein worden getypeerd door een organisatieoverstijgend karakter (van Buuren et al, 2009). Programmamanagement voorziet door middel van samenwerking in een behoefte om op een strategisch niveau, flexibel met problematiek om te gaan (Pellegrinelli, 2011). Door het blauwdrukmatige karakter van projectmanagement op operationeel niveau, is het lastig om de complexe problematiek in het ruimtelijk fysieke domein projectmatig aan te pakken. Ondanks de strategische beperkingen van projectmanagement kan programmamanagement niet zonder projecten bestaan, omdat deze de bouwstenen vormen van een programma. Programma's kunnen als een schakel worden gezien tussen het strategisch en operationeel niveau (van Leeuwen en van Leeuwen 2008, Pellegrinelli 2011) schematisch weergegeven in figuur 1. Dit betekent dat er binnen een programma in de loop van de tijd geschakeld moet worden tussen het denken en managen op strategisch niveau naar implementatie en de concrete uitvoering daarvan in projecten (Lycett et al 2004). Dit vergt een



Figuur 1: De schakel tussen missie visie en strategie en projecten (Van Leeuwen & van Leeuwen, 2009)

verandering van de interne programmasturing omdat sturing op strategisch niveau andere aspecten behelst dan sturing op operationeel niveau (McElroy, 1996). In programma's dreigt dan het gevaar van een implementatiegat, wanneer strategisch beleid en doelen niet tot realisatie komen door concrete uitvoering van onderliggende projecten. Dit probleem kan zich ook in tegengestelde richting voordoen, wanneer er voor een groep gerelateerde projecten geen strategisch raamwerk is om ze te implementeren.

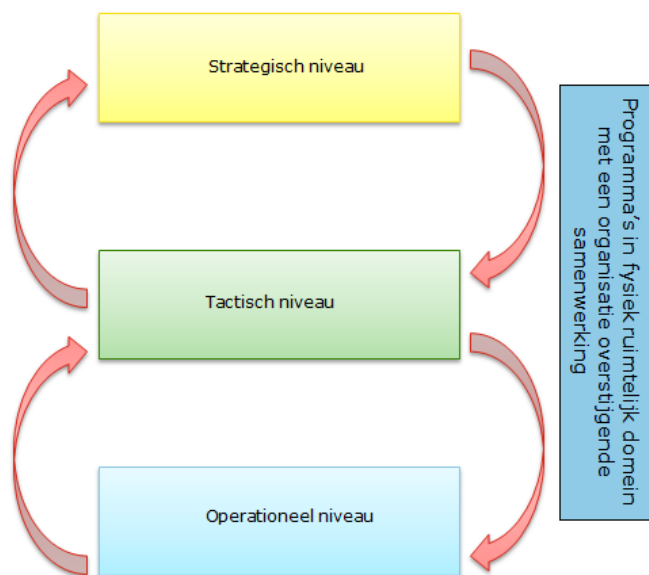
De governance van organisatieoverstijgende programma's omvat meerdere aspecten; strategie, structuur en leiderschap (Bryson et al, 2006) die sterk worden bepaald door de omgeving. Om tot een succesvolle uitvoering van het programma te komen en de projecten die daar onder vallen is een goede samenwerking nodig en een juiste sturing in het programma. Daarbij moet ook gelet worden op de zojuist genoemde verandering in het programma van strategisch naar operationeel niveau, om een implementatiegat te voorkomen (Brömmelstroet & Schrijnen, 2010). Deze

verandering heeft gevolgen voor de samenwerking en governance van het programma. Door middel van een juiste samenwerking, die vorm geeft aan de governance van een programma is het mogelijk om de transitie van strategisch naar operationeel niveau te faciliteren met als gevolg een succesvol programma. Hoe de samenwerking wordt vormgegeven in de governance zal worden geanalyseerd met behulp van drie programma's waarbij Rijkswaterstaat betrokken is. Deze drie programma's zullen als case studies dienen, om algemene uitspraken te kunnen doen over organisatieoverstijgende samenwerking en de manier waarop die is vastgelegd in een programma governance. Vanuit die positie kan er gekeken worden naar het implementatiegat en hoe hier mee om is gegaan in de drie casestudies.

### §1.1 Probleemstelling

In de introductie is naar voren gekomen dat programma's fungeren als link tussen het strategische en operationele niveau. Het doel van deze link is dat strategische doelstellingen worden gerealiseerd, door middel van uitvoering van projecten. De projecten die als bouwstenen dienen voor het programma in de ruimtelijk fysieke sfeer te realiseren is organisatieoverstijgende samenwerking onontbeerlijk. Samenwerking in programma's ontstaat niet vanzelf, maar is afhankelijk van factoren. Het is van belang om te kijken naar welke factoren bepalend zijn voor samenwerking in organisatieoverstijgende programma's in het ruimtelijk fysieke domein aangezien het succes van een programma afhankelijk is van samenwerking.

Het programma dient als managementvehikel om de projecten te realiseren met als doel de transitie van het strategische denken naar concrete uitvoering soepel te laten verlopen. Daarnaast wordt een programma ook als managementvehikel gebruikt om een gerelateerde groep projecten van een strategisch raamwerk te voorzien, om ze te implementeren (zie figuur 2). Daarbij probeert men niet in een implementatiegat te vallen. Om dergelijk organisatieoverstijgende programma te sturen is het nodig om de governance van een fysiek ruimtelijk programma juiste in te richten. De programma governance omvat een aantal aspecten namelijk; , strategie, structuur, leiderschap en wordt sterk bepaald door de omgeving. Samenwerking tussen organisatie bepalen hoe deze aspecten zijn ingericht en vervolgens tot een governance leiden. Strategische samenwerking heeft andere karakteristieken dan samenwerking op operationeel niveau, te verwachten is dus ook dat deze samenwerking en governance in een programma verandert. Het interessant om te kijken naar hoe de samenwerking in een programma in de ruimtelijk fysieke sfeer verandert van strategisch naar operationeel niveau (implementatie) en welke gevolgen dat heeft voor de programma governance.



Figuur 2: schematische weergave probleemstelling

### §1.2 Doelstelling en vraagstelling

Op basis van de inleiding en de probleemstelling kan er een tweeledige doelstelling worden geformuleerd. Allereerst wordt er gekeken naar de factoren die samenwerking bepalen in een organisatieoverstijgend ruimtelijk fysiek programma. Daarnaast wordt inzicht verkregen in de mogelijke inrichting van de governance van organisatieoverstijgende ruimtelijke fysieke programma's met het doel om implementatiegat tussen strategie en implementatie te voorkomen. Om een volledig antwoord te kunnen geven op de probleemstelling, en daarmee het doel van het onderzoek te realiseren, wordt de volgende vraag centraal gesteld:

## Hoe kan door middel van de inrichting van de governance van een organisatieoverstijgend ruimtelijk fysiek programma een implementatiegat voorkomen worden?

In dit onderzoek wordt deze hoofdvraag opgedeeld in de volgende deelvragen:

- Wat wordt er verstaan onder en programma en programmamanagement?
- Waarom worden programma's ingezet in het ruimtelijke fysieke domein?
- Hoe ontstaat organisatieoverstijgende samenwerking in programma's?
- Wat zijn belangrijke verklarende elementen in de governance geweest?
- Hoe wordt de governance van een organisatieoverstijgend programma vormgegeven?

Door middel van cases studies wordt nader ingegaan op de inrichting van de governance van organisatieoverstijgende ruimtelijke fysieke programma's waarin Rijkswaterstaat een rol speelt, aan de hand van de volgende vragen:

- *In welk ruimtelijk kader zijn de onderzochte programma's waarbij Rijkswaterstaat een rol speelt ontstaan?*
- *Waarom is de problematiek die speelde binnen het ruimtelijke kader programmatisch aangepakt?*
- *Welke organisaties (naast Rijkswaterstaat) participeren in de geselecteerde programma's en welke belangen hebben zij, hoe hebben zij zich gecommitteerd aan het gemeenschappelijk doel?*
- *Hoe wordt de samenwerking binnen deze programma's gecoördineerd?*

De beantwoording van deze specifieke vragen zorgt voor inzichten die nodig zijn voor het beantwoorden van de hoofd en deelvragen. De bevindingen in de drie case studies worden gebruikt om in algemene zin iets te zeggen over de governance van programma's in de ruimtelijke sfeer die gekarakteriseerd worden door organisatieoverstijgende samenwerking.

### §1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit onderzoek wordt het theoretisch kader van dit onderzoek geschetst. Dit begint met een algemene uiteenzetting van programma's en programma management. Vervolgens wordt er ingegaan op het ontstaan van programma's in het licht van projectmanagement en op de verschillen tussen de twee managementmethoden. Daarbij zal in worden ingegaan op de voordelen van een programmatische aanpak ten opzichte van een projectmatige aanpak. Daarna wordt er in gegaan op de mate van participatie van organisaties in een programma, op welke manier men samenwerkt en hoe de governance daarbij is vormgegeven.

Hoofdstuk 3 behandelt de methodologie van het onderzoek. In-depth interviews zijn gebruikt als bron van de primaire data, onderliggend aan dit onderzoek. De hoofd en deelvragen zijn als uitgangspunt genomen voor de vragen in de interviews. Op deze manier kan er gemakkelijk gerefereerd worden naar de interviews, bij het beantwoorden van de hoofd en deelvragen.

Hoofdstuk 4 zijn de drie individuele analyses van de geselecteerde programma's. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de afgenomen interviews met respondenten van de verschillende programma's en de daarbij behorende beleidsdocumenten. Er worden in dit hoofdstuk constatering in de drie verschillende programmacases. De structuur van de constatering zal ongeveer gelijk zijn aan de structuur van het theoretisch kader. Op basis van deze constatering wordt een algemene programma analyse gedaan in het volgende hoofdstuk en vervolgens in hoofdstuk 6 conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 5 gaat in op de generieke analyse van de programma's, hierin worden de constatering gedaan in hoofdstuk 4 gekoppeld aan de besproken theorieën in hoofdstuk 2.

In hoofdstuk 6 worden er op basis van hoofdstuk 5 conclusies getrokken en worden hoofd en deelvragen beantwoord. Er zal afgesloten worden met een aantal aanbevelingen voor verder onderzoek die afgeleid kunnen worden van de onderzoeksresultaten.

## 2. Theoretisch Kader

---

### §2.1 De definitie van een programma

De bestaande theorie op het gebied van programma's en programma management geeft geen eenduidige definitie van programma's (zie Tabel in de bijlage). Op basis van deze tabel kan er wel worden gesteld dat de definities elkaar niet veel verschillen en zijn er zijn er aspecten die in vaak worden aangedragen om een programma als managementvehikel omschrijven. In Tabel 1 zijn een aantal definities van een programma op een rijtje gezet. Om meer helderheid te verschaffen over programma's zijn er in het tabel een aantal steekwoorden geselecteerd die programma's karakteriseren. Onderin de tabel is aangegeven of deze steekwoorden zijn genoemd in de definities. Daaruit blijkt dat de volgende steekwoorden worden genoemd en hoe vaak:

• Tijdelijk	2
• Verandering	4
• Projecten	7
• Activiteiten	6
• Strategisch	5
• Complex	2
• Voordelen	5
• Gecoördineerd	4

Op basis van de tabel kan worden gesteld dat de steekwoorden: Projecten, Activiteiten, strategisch en voordelen vijf of meer keer worden genoemd. Er kan geconcludeerd worden dat een programma als managementvehikel wordt geassocieerd met die aspecten. De definities van APM (2007) en MSP (OGC, 2011) behelzen volgens tabel één de meeste steekwoorden (zes) en zijn op basis van de tabel het meest volledig. Programma's als managementvehikel wordt in het merendeel van de gevallen geassocieerd met projecten en een strategisch niveau.

De strekking van de omschrijvingen en definities in de tabel is dat een programma een manier is om meerdere onderling samenhangende projecten en activiteiten onder één doel te managen (Maylor, 2006). Dit levert een voordeel op ten opzichte van het apart managen van de projecten. Lycett et al (2004) en Pellegrinelli (2011) herkennen en benadrukken deze strategische voordelen ook. Lycett et al (2004) onderscheidt twee aparte programma doelen namelijk:

1. Efficiency en effectiviteitsdoelstellingen (Het voordeel dat men kan behalen door een geïntegreerde aanpak van onderling verbonden projecten)
2. Bedrijfsgerichte doelen (het beter in lijn brengen van projecten met strategische doelen)

Wanneer deze programmadoelen worden bereikt kunnen ze synergie voordelen tussen projecten tot gevolg hebben (Kor & Wijnen, 2005). De hierboven genoemde doelstellingen die Lycett et al (2004) onderscheidt bevinden zich op strategisch niveau, op dit niveau kan een programma het verschil maken ten opzichte van projectmanagement (Pellegrinelli, 2008).

Programma's zijn per definitie verschillend van projecten in verschillende aspecten. Voorbeelden hiervan zijn; het sturingsperspectief, tijdsaspect, managementtechnieken en de rol van de manager (Lycett, et al 2004; Maylor et al 2006). Een programma mag daarom niet worden beschouwd als een 'up scaled' versie van een project. Een andere fout die wordt gemaakt in het denken over programma's is de assumptie dat er een vast format is voor programma's en hoe deze in te richten. Het is een misverstand dat er een standaard benadering is voor programmamanagement die een rigide en gestructureerde aanpak behelst, die even effectief is in alle planningscontexten (Lycett et al, 2004).

Het feit dat programma's niet een vast format hebben, betekent niet dat er in programma's niet dezelfde fases te onderscheiden zijn. Lycett et al (2004), onderscheiden drie fases van een programma met de bij behorende karakteristieken, namelijk:

1. Programma identificatie (Vision, scope, aims & objectives)
2. Programma planning (Design, approach, resourcing, responsibilities)
3. Programma sluiting (Benefits realisation)

## §2.2 Projectmatig werken in Infrastructuur ontwikkeling

De vorige paragraaf heeft gepoogd het begrip programma te verhelderen. Om te kunnen verklaren waarom programma's worden ingezet als managementvehikel in de ruimtelijke fysieke sfeer wordt er eerst ingegaan op projectmanagement in de infrastructuur. Programma's kunnen niet los van projecten worden gezien en ontstaan van het programma's is een direct gevolg van strategische tekortkomingen van projecten. In reactie hierop worden verschillende maatschappelijke trends genoemd die het ingrijpen in de fysiek ruimtelijke sfeer complexer hebben gemaakt. Programma's hebben hun oorsprong in het projectmanagement en de tekortkomingen die zich daarin voordeden. Welke tekortkomingen vanuit projectmanagement kunnen worden opgevangen door een programmatische aanpak en hoe gaat dat in zijn werk? Waar dient een programma voor? In deze paragraaf wordt getracht om op deze vragen een antwoord op te geven. De paragraaf zal het gebruik van projectmanagement in infrastructuur ontwikkeling toelichten en vervolgens de beperkingen van projectmatig werken blootleggen, ten gevolgen van autonome maatschappelijke ontwikkelingen die complexiteit in de hand werken. Vervolgens zal er getracht worden met behulp van programma's als managementvehikel deze complexiteit het hoofd te bieden. Er zal inzicht worden verschaft in hoe programma's beter inspelen om ruimtelijke complexiteit die zich voortdoet in infrastructuur planning.

Projectmanagement heeft zijn oorsprong in de bouw, maar heeft zich de laatste vijftig jaar sterk ontwikkeld en wordt nu als managementvehikel gebruikt om tal van verschillende opgaven binnen een verscheidenheid van disciplines aan te pakken (van Buuren et al. 2010). Het succes van projectmanagement heeft organisaties in de private en publieke sfeer veranderd en heeft er voor gezorgd dat projectmatig werken 'the way to go' is om opgaven aan te pakken (Pellegrinelli, 2011). Projectmatig werken is met name gericht op korte termijn voordelen en doet zich voor op tactisch en operationeel niveau (Thiry, 2004). Net als bij programma's zijn er veel verschillende definities en omschrijvingen van het begrip. Uiteindelijk blijken deze definities en omschrijvingen elkaar niet veel te ontlopen en zijn ze gebaseerd op de volgende karakteristieken: Een unieke opgave begrenst door tijd, geld en scope (Kor & Wijnen 2005, APM 2000). Deze karakteristieken beschrijven de sleutelaspecten van projectmanagement en geeft een duidelijke omschrijving van een project. De sterke kanten van projectmanagement liggen voornamelijk in de sterke afbakening van het project, de daarbij gemoeide activiteiten en de gerichtheid van het werk. Alles is gericht op het te behalen resultaat (Maylor et al. 2006). Projectmatig werken biedt veel voordelen in vormen van werk waarbij het te behalen resultaat (output) van tevoren vast staat, zoals infrastructuurontwikkeling. Wanneer de output van een opgave van tevoren niet strak gedefinieerd is, is projectmanagement misschien niet de juiste managementstijl (Kor & Wijnen, 2005).

Van oudsher werd infrastructuurontwikkeling als een vorm van werk gezien waarbij de output voorin het proces werd vastgelegd in blauwdrukken (van den Brink, 2009). Infrastructuur planning laat zich typeren als: "de systematische voorbereiding van beleidsvormende en -uitvoerende handelingen die zijn gericht op enerzijds de aanleg of aanpassing van voorzieningen voor verkeer, waterbeheer en andere werken van openbaar nut (de fysieke infrastructuur) en anderzijds op het daarbij beperken, oplossen of voorkomen van aantasting van de fysieke leefomgeving (het milieu)" (Linden en Voogd, 2004 p11). De laatste decennia zijn de organisaties betrokken bij infrastructuurplanning terug gekomen op de blauwdrukmatige manier van werken (Glasbergen & Driessen, 2005). Er is meer ruimte gekomen voor een meer interactieve benadering van ontwikkelen. Maar het plannen en ontwikkelen van infrastructuur wordt tot op heden nog altijd projectmatig aangepakt. Waarbij een infrastructureel project wordt aangemerkt als: "Een op zichzelf staande interventie in het infrastructurele netwerk, gekarakteriseerd door een vast budget

en tijdschema" (Busscher et al, 2014). Dit vanwege het resultaatgerichte karakter (Kor & Wijnen, 2005). Er is weinig ruimte voor verandering en aanpassingen (Glasbergen & Driessen, 2005), want dit zou ten kosten kunnen gaan van het tempo en het budget. Toch verloopt infrastructuurplanning vaak niet zoals vooraf gepland. In het Nederland zijn sprekende voorbeelden te noemen als de Noord-Zuidlijn en de Betuwelijn, maar ook in het buitenland blijven projecten niet binnen het afgesproken budget en tijdsplanning (Flyvbjerg et al. 2003). Wat zijn de oorzaken van deze grote kosten- en tijdsverschrijdingen met betrekking tot infrastructurele projecten? Gedeeltelijk kunnen we de oorzaken vinden in de karakteristieken van projectmatig werken. Deze oorzaken zullen in de volgende paragraaf verder worden toegelicht.

### §2.2.1 Toenemende complexiteit in infrastructuur ontwikkeling

Het resultaatgerichte karakter van projectmatig werken is een sterk punt maar brengt tevens nadelige effecten met zich mee. De begrenzing tussen het project en de buitenwereld is vooraf bepaald (in budget, tijd en scope) en staat vast voor de gehele projectduur (Pellegrinelli 2008). Er wordt geen rekening gehouden met het feit dat gedurende de projectlooptijd verschillende externe factoren, het resultaat, de kwaliteit of het projectproces kunnen beïnvloeden. Terwijl deze factoren veelal verantwoordelijk zijn voor de kostenoverschrijdingen en vertragingen van projecten (van Buuren et al. 2010). Met name infrastructuur ontwikkeling is gevoelig voor externe factoren. Verschillende auteurs duiden op de hoge mate van complexiteit binnen de fysiek ruimtelijke omgeving, waarin infrastructuur gerealiseerd moet worden (Linden & Voogd, 2004; de Roo & Voogd, 2007; Allmendinger, 2002). Arts (2007) noemt in zijn oratie vier trends die bijdragen aan de toename van complexiteit van infrastructuur ontwikkeling:

1. **Grote belangen die meer op gespannen voet komen te staan met elkaar.** Met het plannen van infrastructuur zijn grote belangen gemoeid op het gebied van milieu, sociaaleconomische ontwikkeling en fysiek ruimtelijke kwaliteit. Deze hebben allemaal invloed op het welzijn en welvaart van de burger en kunnen deze positief dan wel negatief beïnvloeden.
2. **Een toenemende schaarste van ruimte.** De hierboven genoemde belangen worden versterkt door het feit dat we in Nederland te maken hebben met een hoge mate van grond schaarste ten gevolgen van dichtbevolktheid, industrialisatie en het jaren lange beleid dat gevoerd is vanuit de overheid (Nederland distributieland). Verschillende functies (landbouw, recreatie, natuur enz) proberen de beperkte ruimtes die beschikbaar zijn te claimen, waarbij een duidelijke padstelling is te zien tussen functies met een economisch potentieel en het beschermen van gevoelige waarde (Arts, 2007). Om het beschikbare land zo goed mogelijk te gebruiken wordt er in Nederland gebruik gemaakt van integrale oplossingen tussen infrastructuur en land gebruik planning (Bouwman & Linden, 2004).
3. **Een veranderende rolverdeling tussen de rijksoverheid en andere partijen.** traditionele rol van de overheid op het gebied van infrastructuur is in de loop der jaren veranderd en meer ambigue geworden. De van oudsher gebruikte 'top-down' benadering heeft meer een meer plaatsgemaakt voor een 'bottom-up' benadering (Glasbergen & Driessen, 2005). Toch blijft de rijksoverheid in de vorm van het ministerie van Infrastructuur & Milieu met als uitvoerend orgaan Rijkswaterstaat, verantwoordelijk voor de uitvoering, beheer en onderhoud van infrastructuur (van den Brink, 2009). Ondanks deze verantwoordelijkheid is de overheid niet meer almachtig en kunnen binnen de overheid verschillende belangen spelen. Tegenwoordig wordt er een andere rol verwacht van de overheid om in te spelen op verschillende processen in de maatschappij. Een viertal ontwikkelingen is hierbij te onderscheiden (Arts, 2007):
  - Betere samenwerking binnen de rijksoverheid
  - Decentralisatie en samenwerking met regionale en lokale overheden
  - Versterkte inschakeling van de markt
  - Versterkte participatie van de burger en andere belanghebbende



4. **Een toenemende invloed van (Europese) regelgeving.** De complexiteit betreffende het ontwikkelen van infrastructuur is de laatste jaren mede toegenomen door de toenemende invloed van (Europese) regelgeving. Om en nabij 80% van de milieuregelgeving vindt zijn oorsprong bij de Europese Unie (Arts, 2007). Deze regelgeving is voornamelijk kader en –normstellend en zijn bedoelt om menselijk handelen een halt toe te roepen. De Roo (1999 p2) stelt dat: “In deze discussie gaat het niet om de milieunorm als instrument of middel, maar als feitelijke doelstelling van het beleid”. Dit betekent dat deze normen dwingend zijn binnen de beleidsvelden waar deze een rol spelen. Binnen deze beleidsvelden worden de milieudoelen dan ook als kader stellend ervaren en daarmee repressief ten aanzien van eigen beleidsdoelen dit levert fricties op. Voorbeeld van dergelijke wetgeving is luchtkwaliteitsnormen, opgelegd door de EU (Council Directive, 1999).

Deze vier genoemde trends spelen complexiteit in infrastructuurontwikkeling in de hand. Busscher et al (2012) onderscheiden een typologie van verschillende soorten complexiteiten die af te leiden zijn van de hierboven genoemde maatschappelijke trends namelijk: technische, sociale, financiële, politicologische en wettelijke complexiteiten. De verschillende complexiteiten als gevolg van de autonome maatschappelijke trends maken duidelijk dat de fysiek ruimtelijke omgeving een dynamische is, die zich vaak maar moeilijk laat vangen in al te strak projectmanagement (Busscher et al. 2010). Ondanks de groeiende complexiteit van infrastructurele projecten en de tekortkomingen van projectmatig werken om deze complexiteit het hoofd te bieden blijven we infrastructurele opgaven projectmatig benaderen. Veranderingen in de context of een tekortkoming aan draagvlak wordt van ondergeschikt belang of zelf volkomen genegeerd (van Buuren et al. 2010). We kunnen misschien stellen dat Nederland vast zit in een soort locked-in-syndroom, waar vasthouden aan projectrationaliteit, terwijl de complexiteit en dynamische context in infrastructurele planning zich er niet voor leent (Busscher & Art, 2011). Op de vraag of programma’s als remedie kunnen dienen voor het “locked-in-syndrome” wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

### §2.3 Programma’s als oplossing

Infrastructuur ontwikkeling is dynamisch en onderhevig aan autonome maatschappelijke trends die de complexiteit van de opgaven versterken zie §2.2. Op basis van § 2.2 kan worden geconcludeerd dat de tekortkomingen van projectmanagement, grote negatieve gevolgen kunnen hebben voor het ontwikkelen van nieuwe infrastructuur op het gebied van budget en tijdsplanning (Flyvbjerg et al. 2003). Projectmatig werken heeft geen antwoord op de groeiende complexiteit van de infrastructurele opgaven doordat het zich concentreert op het interne projectaspect, zonder rekening te houden met omgevingsinteractie (Busscher et al, 2014). Vanuit deze tekortkomingen is een behoefte ontstaan aan een managementvorm die zich richt op de dynamiek die infrastructuur planning met zich meebrengt. Het antwoord lijkt gevonden in programma’s en programmamanagement als managementvehikel. Programmamanagement biedt handvatten om beter om te gaan met ruimtelijk complexiteit die zich voordoet in infrastructurele planning. In deze paragraaf zullen deze handvatten worden toelicht en wordt laten zien hoe programma’s ruimtelijke complexiteit het hoofd bieden.

Projectmatig werken focust zich volgens §2.2 zich enkel op tactisch en operationeel niveau. Op dit niveau kan men onvoldoende rekening houden met veranderlijke context en onzekerheden, met alle negatieve gevolgen van dien. Doordat kader binnen projecten sterk gedefinieerd zijn is er weinig ruimte voor verandering. Een steeds veranderende planningscontext vraagt om een adaptieve instelling, waarin als het moet tijdens het proces nog gestuurd kan worden (Albrechts, 2004; Busscher et al. 2014). In tegenstelling tot projecten richt programma zich op het strategische niveau van ruimtelijke opgaven. Programma’s zijn het instrument om strategische doelen tot uitvoering te brengen, waar projecten dit zijn voor tactische of operationele doelen. We kunnen programma’s beschouwen als een link tussen visie/doelen strategie en projecten (Busscher

et al. 2013; Van Leeuwen en van Leeuwen, 2009). Het strategisch niveau is bij uitstek geschikt om opgaven met een hoog complex karakter aan te pakken (Pellegrinelli, 2008).

De in §2.2.1. genoemde trends die complexiteit in de hand spelen in infrastructuur planning kunnen op het best op strategisch niveau worden aangepakt. Albrechts (2004) stelt dat strategisch management een antwoord kan bieden op de vragen die ontstaan bij ruimtelijke en infrastructurale planning. Strategisch management is het proces van analyseren en beslissen over de missie, doelen, acties en in te zetten middelen van een organisatie (Busscher et al 2013). Deze strategische plannen worden getypeerd door een brede en lange termijn visie. Het overkoepelend doel is het beter managen van de kansen en bedreigingen die zich voordoen in de omgeving in het oog van de sterkte en zwakte van een programma (de factoren die verantwoordelijk zijn voor complexiteit) (Hellriegel & Slocum, 1988).

De eerder genoemde tekortkomingen van projectmanagement heeft geleid tot een verandering onder planners naar een strategisch planningsbenadering. Verschillende planologen hebben terug gegrepen op strategisch management theorieën om een beter perspectief te kunnen bieden op ruimtelijke planning. Faludi en van der Valk (1994) hebben de verschillen tussen project- en strategische plannen gemaakt (tabel 2), waarbij te zien is dat strategische plannen gedefinieerd worden als een 'framework' van acties en projectplannen als blauwdruk dienen voor rechttoe rechtaan acties (Albrechts, 2004). In tabel drie is een laatste eigenschap toegevoegd die zich richt op het uiteindelijke resultaat van een project of strategisch plan en de voorspelbaarheid daarvan. Kor & Wijnen (2008) stelt dat projectplanning een uiteindelijke 'ouput' als resultaat heeft en een programma (strategisch plan) een 'outcome'. Het verschil zit in de op voorhand voorspelbaarheid van het resultaat.

Tabel 1: Project- en strategische plannen (Faludi & van der Valk, 1994)

	Project plans	Strategic plans
Object	Material	Decisions
Interaction	Until adoption	Continuous
Future	Closed	Open
Time element	Limited to phasing	Central to problems
Form	Blueprint	Minutes of last meeting
Effect	Determinate	Frames of reference
Result (Kor & Wijnen, 2008)	Ouput	Outcome

Ruimtelijke ordening op strategisch niveau kan volgens Albrechts (2004) als volgt worden gedefinieerd: "Strategic spatial planning is a public-sector-led sociospatial process through which a vision, actions, and means for implementation are produced that shape and frame what a place is and may become". Duidelijk is dat strategisch management wordt beschouwd als instrument om een plaats (place) te creëren en te 'framen' in de huidige situatie en de toekomstige situatie. Waarbij de visie de grote lijnen van een strategie aanbrengt, waarbinnen de concrete details nog ingevuld moeten worden (Mintzberg, 1994). Het 'framen' van de huidige situatie hangt samen met het contingentie denken, wat letterlijk betekend: 'Bepaald zijn door het toeval, of afhankelijkheid van iets anders". Door middel van strategie is het mogelijk om deze toeval of afhankelijkheid te managen (Jacobs, 2005).

Complexiteit beïnvloedt de voorspelbaarheid van de toekomst. In het geval van lage complexiteit is het mogelijk de toekomst in zekere mate te voorspellen, bij een hoge mate van complexiteit is de toekomst minder helder en omgeven met onzekerheden (Roegholt, 2012). Doormiddel van actieve monitoring van de omgeving kan men onverwachte consequenties ontdekken en hierop in te spelen (Lane & Maxfield, 1996). Dit hangt samen met het hierboven genoemde contingentie denken. In hoog complexe constellaties (vaak in het geval van ruimtelijk fysieke planning) is de toekomst onzeker. Strakke projectplanning en de daarbij behorende karakteristieken (zie Tabel 2) zijn toepasbaar op een situatie, waarin de toekomst zeker is. Strategische plannen zijn geschikt voor een situatie waarin de toekomst onzeker is, omdat de toekomst dynamisch is en aan verandering

onderheven. De karakteristieken genoemd in Tabel 2 zijn meer responsief en adaptief van karakter ten opzichte van hun omgeving, logischerwijs kan met behulp van deze karakteristieken beter om worden gegaan met een onzekere omgeving (Lane & Maxfield, 1996). Strategische plannen zijn een raamwerk voor actie (Albrechts, 2004) waarin de controle van een proces van interactie centraal staat. Lane & Maxfield (1996) stellen: *"the essence of strategy is control"*. Het controleren van onvoorspelbaarheid en onzekerheden in de ruimtelijk fysieke sfeer, door strategische planvorming.

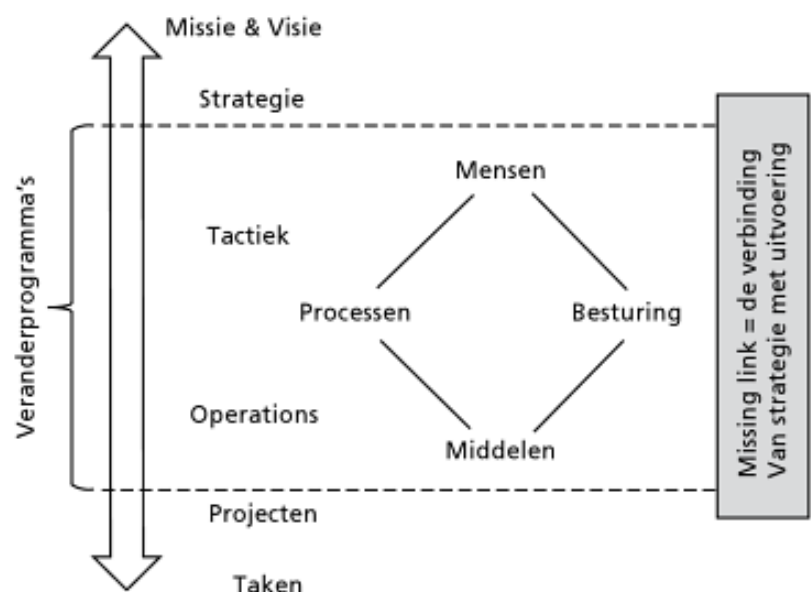
Ruimtelijke complexiteit kan het best aangepakt worden op strategisch niveau. Dit is niet geheel zonder gevaar, vanwege het abstracte niveau van strategie. Door te lang op strategisch niveau te blijven hangen kan een concrete aanpak achterwege blijven en kan het proces zichzelf verliezen in het eerder genoemde 'ramen' van de huidige en toekomstige situatie. De mis match tussen beleid op strategisch gebied en de oplossingen voor het concreet uitvoeren van dit beleid kan men beschouwen als een implementatiegat. Het implementatiegat doet zich voor in de situatie dat er voldoende kennis aanwezig is, maar deze niet tot uitdrukking komt in concreet beleid of uitvoering (Brömmelstroet & Schrijnen, 2010). In het geval van programma's treedt dit op wanneer in de programma identificatiefase op strategisch niveau de visie en scope helder is verwoord in doelstellingen, maar dat het in de programma planningsfase schort aan de concrete realisatie van deze doelstellingen. Op deze manier worden de beoogde resultaten en baten van het programma, bij afsluiting van het programma niet bereikt worden. het implementatiegat kan zich ook in tegengestelde richting voortdoen. In dit geval is concrete realisatie in de vorm van projecten bekend, maar ontbreekt het strategische raamwerk om deze projecten uit te voeren. Het strategisch raamwerk is nodig om de projecten geïntegreerd uit te voeren, ten behoeve van het doelstellingen (Busscher et al, 2010) . Om het implementatiegat te voorkomen is beleid nodig op strategisch en operationeel niveau.

Programma's kunnen als vehikel dienen om te voorkomen dat strategisch management enkel als administratief raamwerk fungeert, in plaats van een actieplan om visie en concepten te implementeren. Op deze manier kan men het implementatiegat voorkomen. Programma's als de 'missing-link' tussen missie/visie/strategie en projecten/taken, dit is visueel weergegeven in figuur drie hieronder. Thiry (2004) onderscheidt twee karakteristieken waaruit blijkt dat programmamanagement geschikt is om een strategie te implementeren namelijk;

- het concept van het cyclische proces, dat programma's in staat stelt om voordelen, evaluatie van de telkens opkomende kansen op waarde te schatten
- Nadruk op de onderlinge afhankelijkheid van projecten die strategische 'alignement' veilig stelt

McElroy (1996) voegt nog een karakteristiek toe aan deze discussie namelijk;

- Het aanbieden van een classificatie en prioriteitstelling van projecten



Figuur 3: Programma's als de 'missing link' (Van Leeuwen & van Leeuwen, 2009)

Hierboven is beschreven op welke manier programma's een antwoord zijn op ruimtelijke complexiteit. Programma's kunnen gezien worden als uitvoeringsinstrument van strategie. Ze

vormen een schakel tussen visie/doel/strategie en projecten en taken, om beleid concreet te maken. Om beleid concreet te maken onderscheid PGM (Kor & Wijnen, 2005) vijf besturingsaspecten. Waarop er binnen een programma kan worden gestuurd om programmadoelstellingen te behalen. Deze aspecten zijn PGM (Kor & Wijnen, 2005) :

- Tempo: de snelheid waarmee de gestelde doelen moeten worden nagestreefd.
- Haalbaarheid: de kans dat de gestelde doelen ook daadwerkelijk kunnen en zullen worden nagestreefd.
- Efficiëntie: de waarde (in geld uitgedrukt) die de gestelde doelen voor de betrokkenen hebben: welke financiële offers kunnen worden gebracht gezien de nagestreefde (opbrengsten van de) doelen?
- Flexibiliteit: is de ruimte, marge of speling in het programma (doelen inspanningen): de mate waarin alles vastligt of waarin er nog voldoende speelruimte is om zonder (de doelen van) het totale programma ter discussie te moeten stellen of zo nodig de doelen aan te passen.
- Doelgerichtheid: is de mate waarin de na te streven (sub)doelen zijn gespecificeerd en de mate waarin de inspanningen kunnen worden beoordeeld in hoeverre zij bedragen aan het nastreven van de (sub)doelen.

### §2.3.1 ontstaansredenen van programma's

In §2.1 is gesteld dat er geen standaard benadering is voor programma's (Lycett et al, 2006). Toch onderscheidt Managing Succesfull Programmes (MSP) ter simplificatie in het cursus boek drie verschillende programmatypes op basis van hun ontstaansreden (OGC, 2011), namelijk:

- Vision-Led programma's, die worden gebruikt om een duidelijk gedefinieerd doel te behalen via een top-down organisatie)
- Emergent programma's die ontstaan uit al bestaande individuele projecten, die gezamenlijk tot een programma groeien)
- Compliance programma's met als doel te voldoen aan (wettelijke) eisen en/of normen.

Het onderscheidt tussen deze programma's is gebaseerd op de oorzaak en doelstelling onderliggend aan het programma. De fysiek ruimtelijke kaders waarbinnen programma's ontstaan en het geen wat men wil bereiken met het ingrijpen in de fysieke ruimte hebben hun weerslag op het karakter van het programma. Aangezien er een beperkt aantal strategieën en structuren (en dus programma's) toepasbaar zijn in een gegeven type omgeving (Miller, 1986). Feit is, dat alle programma's een zekere mate van samenwerking behelzen (Kor & Wijnen,

Participatieladder Edelenbos (2000)	Bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (1999)	
Participant wordt niet betrokken	1. Gesloten autoritaire stijl	Niet interactief
1. Informeren	2. Open autoritaire stijl	
2. Raadplegen	3. Consultatieve stijl	Symbolisch Interactief
3. Adviseren	4. Participatieve stijl	
4. Coproduceren	5. Delegerende stijl	Interactieve beleidsvorming
5. Meebeslissen	6. Samenwerkende stijl	
	7. Faciliterende stijl	

Figuur 4: participatie ladder (Edelenbos, 2000)

2005) en in programma's in het fysiek ruimtelijke domein is deze samenwerking vaak organisatieoverstijgend (Busscher et al. 2014). Voordat er wordt ingegaan op de samenwerking in programma's, zal eerst worden ingegaan op participatie van organisaties in de fysiek ruimtelijke omgeving.

#### §2.4 Participatie binnen een programma

Binnen organisatieoverstijgende programma's in de ruimtelijke sfeer zijn veel verschillende organisaties betrokken (zie §2.2.1.). De betrokken partijen in een programma hebben allen verschillende belangen en zien ook graag dat deze belangen worden behartigd binnen het programma. Het kan lastig zijn om de eventueel tegenstrijdige belangen te kunnen verenigen in een programma (Kor & Wijnen, 2005; van Vliet, 2013; Edelenbos, 2005). Dit leidt mogelijk tot onderlinge strijd tussen de partijen binnen het programma. Wanneer er naar belangen wordt gekeken en in hoeverre deze worden meegenomen in het programma, is het ook van belang om te kijken naar mate van participatie van de betrokken organisaties. Op welke manier worden partijen betrokken in het programma en welke werkelijke macht hebben organisaties om te bepalen wat er binnen het programma gebeurt? In de laatste decennia zijn er veranderingen geweest in het denken over samenwerking in de ruimtelijk fysieke sfeer, met als gevolg een verandering van gesloten autoritaire stijl naar een collaboratieve stijl (Glasbergen & Driessen, 2005). Deze transitie van een weinig interactieve manier van samenwerken naar een meer collaboratieve manier van werken, heeft gevolgen gehad voor de manier van samenwerken in infrastructuurplanning (Glasbergen & Driessen, 2005).

De bekende theorieën op het gebied van 'stakeholdermanagement' zullen in deze paragraaf worden gebruikt in het licht van programma's. In programma's zijn verschillende stakeholders in de vorm van organisaties of actoren, die gewild of ongewild te maken krijgen met het programma. Deze stakeholders hebben verschillende belangen in het programma. Niet elke stakeholder (organisatie of actor) binnen een programma zal instaat zijn om zijn of haar belang te behartigen. Vaak wordt er geredeneerd vanuit het principe, wie betaalt bepaalt. Gevolg daarvan is dat de organisatie die financieel het meest bijdraagt ook het meest van z'n belangen behartigd krijgt en direct of indirect de visie en programmastrategie bepalen. Organisaties of actoren die minder of geen financiële bijdrage leveren aan het programma, hebben hierdoor minder 'leverage' om hun belangen kracht bij te zetten, met als resultaat dat deze vaak niet worden meegenomen in het programma (Huxham, 2003). De mate van interactie is door Edelenbos (2000) gevisualiseerd in een ladder (figuur 4). Deze ladder van interactie, geeft gradaties aan in hoeverre actoren of organisaties werkelijk participeren in een programma. Nummer 1 en 2 van de bestuursstijlen zijn typerend voor een gesloten autoritaire stijl van managen, doelend op een top-down besturing. In deze vorm van management wordt de participant niet of nauwelijks betrokken. Karakteristiek van een dergelijke stijl zijn, dat de initiërende partij (vaak de partij met de financiële middelen) de opgaven in dit geval een programma alleen gaat uitvoeren, zonder de input van overige actoren of organisaties in de uitvoering op te nemen (Edelenbos, 2000). Tegenover een gesloten autoritaire stijl staat een meer faciliterende bestuursstijl, waarbij de verschillende organisaties en actoren in samenwerking met de initiërende partij tot een oplossing komen voor de des betreffende opgave. De verschillende niveaus van participatie weergegeven in figuur vier zijn gerelateerd aan bepaalde opgave. De gesloten autoritaire stijl heeft veelal een negatieve connotatie, maar is voor relatief simpele technische opgave uitermate geschikt (de Roo, 2004). De traditionele manier van samenwerken genoemd in de inleiding van deze paragraaf werd vaak gekarakteriseerd door een hoge positie op de participatieladder (Glasbergen & Driessen, 2005). Door een gebrekkige samenwerking met overige actoren zijn deze opgaven steeds vaker geëindigd in mislukkingen. Dit heeft onder meer te maken met de trends genoemd in §2.2.1 die er voor gezorgd hebben dat ruimtelijke opgave meer en meer complex zijn geworden. "stakeholdermanagement" gaat er vanuit dat ruimtelijke opgaven die op een autoritaire stijl gemanaged worden vaak mislukken (Edelenbos, 2000). "Stakeholdermanagement" stelt dat organisaties of actoren die niet financieel bijdrage en dus geen beslissingsmacht hebben, wel het proces kunnen verstoren. Doordat men juridische instrumenten kan aangrijpen om het proces te verstoren, met als gevolg dat hun belang niet wordt gediend, maar ook dat van de initiërende partij niet. De rol van een organisatie of een actor verandert dan van een 'saviour' of 'friend' naar een 'saboteur' of 'irritant' (Murray-Webster & Simon, 2006). Edelenbos (2005) spreekt van blokkademacht van stakeholders. Deze ontwikkeling heeft een

transitie naar een meer samenwerkende stijl teweeg gebracht, lager op de participatieladder. Samenwerking is de sleutel tot het succesvol afronden van een complex ruimtelijke opgave (Arts, 2007; Edelenbos, 2005). In de volgende paragraaf wordt er verder ingegaan op samenwerken binnen programma's.

#### **§2.4.1 Organisatieoverstijgende samenwerking**

De in de §2.2.1. genoemde maatschappelijke trends die verantwoordelijk zijn voor de toenemende complexiteit in de fysiek ruimtelijke omgeving vragen om een sterk geïntegreerde samenwerking tussen verschillende partijen om ruimtelijke ontwikkeling nog mogelijk te maken. Arts (2007) oppert dan ook een samenwerkingsvorm die lijkt op judoën, waarbij gebruikt wordt gemaakt van elkaars kracht in tegenstelling tot worstelen om complexiteit het hoofd te bieden. Ruimtelijke opgaven vragen om een specialistische en flexibele benadering, waarbij wederzijds beïnvloeden een sleutelwoord is. De veranderende rol van de overheid van besturen naar regisseren en een burger die meer invloed eist zijn verantwoordelijk voor maatschappij waarin samenwerking onontbeerlijk is (Kaats et al, 2005; Bryson et al, 2006). Organisaties binnen de fysiek ruimtelijke dimensie zijn in steeds grotere mate afhankelijk van elkaar om individuele en gezamenlijke belangen en doelen gerealiseerd te zien worden (Edelenbos, 2005). Samenwerking is om deze reden de laatste decennia een must geworden om deze onderlinge afhankelijkheid tussen organisaties vorm te geven, maar is geen doel op zich, louter een instrument om een doel te dienen (Kaats et al, 2005). Om organisatieoverstijgende samenwerking vorm te geven is het gebruik van een programma een goede optie. Algemeen uitgangspunt van samenwerking is het bereiken van een doelstelling, dat niet bereikt had kunnen worden, wanneer de verschillende organisaties zelfstandig hadden geopereerd (Huxam, 2003). Wanneer deze samenwerking succesvol is, wordt er een bepaalde synergie gecreëerd. Er kan gesteld worden dat samenwerking alleen zal optreden wanneer organisaties iets niet kunnen realiseren, zonder hiervoor samen te werken (Bryson, 2006). Het synergie-effect is fundamenteel voor samenwerking. (Thomson & Perry, 2006). Een definitie voor samenwerking wordt gegeven door Gray (1989): "Inter organizational collaboration [may be defined as a] process through which parties who see different aspects of a problem can constructively explore their differences and search for solutions that go beyond their own limited vision of what is possible". De in de definitie genoemde oplossingen doelen op de synergie-effecten die typerend zijn voor organisatieoverstijgende samenwerking, waarbij de mate van synergie niet vast staat. Maar de synergie-effecten moeten tot gevolg hebben dat de desbetreffende organisatie beter presteert of lagere kosten heeft, dan in het geval van geen samenwerking (Thomson & Perry, 2006). Deze klassiek liberale benadering van samenwerken, concentreert zich op de individuele welvaart van een bedrijf/organisatie en in hoeverre eventuele samenwerking deze kan vergroten. Daarnaast bestaat er een sociale benadering ten opzichte van samenwerking die zich concentreert op het grotere belang (algemeen belang) dan het individuele. Deze ziet samenwerken als een geïntegreerd proces waarbij verschillen als basis voor overleg gelden om tot wederzijds begrip, vertrouwen, sympathie en het implementeren van eigen belang te komen (Thomson & Perry, 2006). In het licht van programma's zal er worden gericht op de tweede benadering van samenwerken. Waarbij formele en informele interactie of onderhandelingen tussen autonome en semiautonome organisaties gezamenlijk nieuwe regels en structureren creëren (een programma) die hun relatie besturen en de manier waarop zij hun gezamenlijke problemen aanpakken. Het is een proces van gedeelde waarde en wederzijds voordeel opbrengende interactie (Thomson, 1999).

Op welke manier komt deze interactie tussen verschillende organisaties tot stand en creëren deze nieuwe regels en structuren die verantwoordelijk zijn voor de manier waarop ze gezamenlijk tegen een probleem aan kijken en oplossen? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het van belang om te kijken naar de onderliggende factoren die bepalend zijn voor de vorm waarin uiteindelijk organisatieoverstijgende samenwerking plaats vindt. De theorie gericht op samenwerking onderscheidt een aantal factoren die van invloed kunnen zijn bij het vormgeven van samenwerking, namelijk: (Bryson et al, 2006):

- Uitgangssituatie ('Initial Conditions')
- Processen ('Process')
- En structuur en governance ('Structure and Governance')

Interactie tussen deze drie factoren zal leiden tot een bepaalde vormgeving en verantwoordelijkheidsverdeling.

'Initial conditions', richt zich op de omgeving waarin organisatieoverstijgende samenwerking zich voort kan doen. In §2.2.1 zijn de maatschappelijke trends besproken die verantwoordelijk zijn voor samenwerking. Voorafgaand aan het tot stand komen van deze samenwerking zijn er sectorale fouten gemaakt. Sectorale fouten ontstaan wanneer een enkele sector wordt gevraagd om met een oplossing te komen voor een multi-sectoraal probleem. Een voorbeeld hiervan is dat een publieke actor met een oplossing komt voor een publiek-privaat probleem. Een gevolg is dat de oplossing niet toereikend is voor het probleem (Bryson et al, 2006). Als aanvulling op de omgevingsfactor is het succes van organisatieoverstijgende samenwerking ook afhankelijk van het herkennen van een organisatie of persoon met platformfunctie die stakeholders bij elkaar weet te brengen. Daarnaast moet er consensus zijn tussen de verschillende organisaties over de identiteit van het probleem (Edelenbos, 2005;2006). Als laatst speelt het bestaan van vooraf aanwezige relaties een rol. Wanneer organisaties bekend zijn met elkaar is samenwerking meer vertrouwd en is de kans op slagen groter (Bryson et al, 2006; Edelenbos, 2006).

Het proceselement binnen samenwerking is verantwoordelijk voor de manier waarop organisaties met elkaar omgaan en beslissingen nemen binnen een samenwerkingsovereenkomst (Thomson & Perry, 2006). Het procesmatig beheersen van deze relaties richt zich op initiële afspraken, legitimiteit, leiderschap, vertrouwen, conflictmanagement en planning. Het procesmatig beheersen van onderdelen van de samenwerking heeft enige overlap met structuur en governance aspecten. Deze vormen het geraamte waarin het proces functioneert. Het doel hiervan is het managen van de spanning tussen het individuele en gemeenschappelijk belang. Het dynamische en tevens frustrerende karakter van samenwerking wordt gekenmerkt door de continue aanwezigheid van spanning (Edelenbos, 2005). Organisaties houden er een duale identiteit op na, een eigen identiteit los van de samenwerking en een organisatie-identiteit binnen de het samenwerkingsverband (Thomson et al, 2007; Thomson & Perry, 2006). Deze continue spanning tussen 'self-interest' en 'collective-interest' vergt een procesmatige aanpak om synergie-effecten te waarborgen (Edelenbos, 2005). De belangrijkste handvatten om deze intrinsieke spanning te managen zijn **leiderschap**, **legitimiteit** en **vertrouwen**. Elk van de drie handvatten zal verder worden toegelicht (Bryson et al, 2006).

1. **Leiderschap**. Om alle participerende partijen binnen een samenwerking op een zelfde lijn te krijgen is een leidinggevende op formeel en informeel vlak onontbeerlijk. Deze leidinggevende functie kan men opdelen in '**champions**' en 'sponsors'. '**Champions**' zijn mensen die zich louter concentreren op de voortgang van de samenwerking en gebruiken procesvaardigheden om de samenwerking z'n doel te laten bereiken. Tyrone et al. (2004) beschrijven een 'Champion' als een: "social capable leader who is able to read the context, as well as the stakeholder's needs, wants and expectations". 'Sponsors' zijn individuen die aanzienlijke autoriteit hebben en toegang tot middelen ten behoeve van de samenwerking. Maar zij zullen zich niet dagelijks bemoeien met het intern aansturen van de samenwerking. Het is waarschijnlijker dat een samenwerking succesvoller verloopt met

beide rollen in de samenwerkingsgelederen. De invloed van leiderschap op een samenwerking is per situatie verschillend (Miller, 1987).

2. **Legitimiteit.** Een samenwerkingsentiteit zal legitimiteit moeten verwerven om zijn doelen te bereiken. Legitimiteit wordt verworven door erkenning vanuit de omgeving en is nodig om interne en externe ondersteuning aan te trekken en onderling vertrouwen op te bouwen binnen de samenwerking. (Edelenbos, 2005)
3. **Vertrouwen.** Dit is het geloof in iemand gebaseerd op de kans dat iemand zal handelen op een bepaalde manier en dat deze manier in overeenstemming is met wederkerige belangen. In plaats van handelen vanuit eigen belang dat niet rekening houdt met verwachtingen en wensen van anderen (Tyrone et al, 2004). Vertrouwen binnen de samenwerking kan men zien als lijm die de verschillende organisaties bij elkaar houdt en tevens de olie die de samenwerking soepel laat verlopen. Het werken aan vertrouwen is een continue proces en uit zich in het delen van informatie/kennis, het demonstreren van competenties en goede intenties. (Edelenbos, 2006)

Het gemeenschappelijk doel is van belang om een samenwerking tot een succesvol einde te brengen (Edelenbos, 2005; 2006). Het gezamenlijk bepalen van een gemeenschappelijk doel is lastig, vanwege de individuele belangen die de organisaties binnen een samenwerking hebben. Uiteindelijk zal het gemeenschappelijk belang en de kracht daarvan doorslaggevend zijn voor het succes van een samenwerking. In de volgende paragraaf zal hier verder op in worden gegaan.

#### §2.4.2 Gemeenschappelijk doel en onderlinge afhankelijkheid

Een gemeenschappelijke visie en commitment aan een organisatieoverstijgend doel stelt een samenwerking in staat om een probleem op te lossen, in plaats van elkaar dit probleem te verwijten (Thomson & Perry, 2006). Zonder ambitie en doelstelling is het moeilijk om samenwerking duurzaam te organiseren en reorganiseren. Bestuurders kunnen zichzelf dan ook de principiële vraag stellen: Wat wil ik bereiken met organisatie. En kan ik dit alleen bereiken? Zo niet, wordt samenwerking het instrument om dit doel te bereiken. Het te bereiken doel voor een individuele organisatie, wordt op deze manier gedeeltelijk het gemeenschappelijk doel (Kaats et al, 2005). Het opstellen van een gemeenschappelijk doel simpelweg niet zo eenvoudig als dat klinkt. Tegenstrijdige organisatiekarakteristieken zijn niet ondenkbaar in samenwerken en kunnen van significante invloed zijn op structuur, proces, governance en gewenste uitkomsten van een organisatieoverstijgende samenwerking (Bryson et al, 2006; Edelenbos, 2005). Wat voor de ene organisatie een doel is, kan voor de andere organisatie een vervelend gevolg hebben en zullen zich dus niet conformeren aan dit doel. Een gemeenschappelijk doel is daarnaast ook iets anders dan een uiteindelijke consensus, waarbij alle partijen water bij de wijn hebben gedaan, met als gevolg dat niet hun gehele belang is behartigd (Innes & Booher, 2007). Belangrijke vraag is; hoe te komen tot een gemeenschappelijk doel, die gesteund wordt door alle partijen in het samenwerkingsprogramma. Niet voor niets luidt de definitie van programmasucces volgens Van Leeuwen & Van Leeuwen (2009) als volgt: *'Een programma is succesvol als belanghebbenden tevreden zijn met het resultaat. Ze krijgen in voldoende mate wat ze verwachten'*. Om het programma succesvol te maken zoals beschreven in de definitie van, van Leeuwen & van Leeuwen (2009), zijn organisaties van elkaar afhankelijk. Er zal nu dieper worden ingegaan op deze onderlinge afhankelijkheid van organisaties binnen organisatieoverstijgende samenwerking.

Organisaties binnen programma's zijn in hoge mate afhankelijk van elkaar om individuele doelen en gemeenschappelijke doelen te realiseren. Mandell (1994) stelt dat programma's refereren naar een netwerk van organisaties en/of individuen, in een actieve samenwerkingsinspanning om programma doelstellingen te realiseren. Waarbij zij elke organisatie of individu beschouwt als een stukje van de programma puzzel dat nodig is om de puzzel compleet te krijgen, dit betekent niet dat alle stukje bij voorbaat gelijkwaardig zijn. Het programma dat Mandell omschrijft is een constructie die ontstaat uit symbiotische onderlinge afhankelijkheden van verschillende organisaties. Hiermee verdwijnen de individuele belangen ('self-interest') van een organisatie niet, maar blijven bestaan naast deze vernieuwde constructie. Het dualisme van belangen (zie §2.4.1)



wordt vorm gegeven door het programma structuur en in hoeverre een organisatie belang ziet in de onderlinge afhankelijkheid. Mandell houdt de structuur definitie van Hellreigel & Slocum (1988) aan namelijk: *'Het formele system dat managers in staat stelt om werk te verdelen, taken te kunnen coördineren en autoriteit en verantwoordelijkheid te delegeren om doelen zo effectief mogelijk te behalen'*. Des te kleiner het gemeenschappelijk belang van een organisatie, des te groter het individuele belang wordt (Mandell, 1994). Het is daarom belangrijk om nadruk te leggen op het netwerk waarin 'mutual-gains' kunnen worden behaald, in plaats van de individuele doelen. Door de nadruk te leggen op gemeenschappelijke doelen wordt er bij de verschillende organisaties een commitment gekweekt, die door Porter wordt vertolkt als 'program rational' (Porter, 1980) deze rationaliteit dient als lijm tussen het programma en de verschillende actoren.

Een belangrijke factor in de 'program rational' van Porter (1980) is de onderlinge afhankelijkheid van projecten. Projecten kunnen in verschillende mate van elkaar afhankelijk zijn in een programma. Thompson (1967) onderscheidt drie verschillende niveaus van afhankelijkheid namelijk; 'Pooled', 'sequential' en 'reciprocal'. Waarbij de mate van onderlinge afhankelijkheid toeneemt te zien in Tabel 3 (Busscher et al, 2011):

Tabel 2: onderscheiding van projectafhankelijkheid

Pooled interdependence	'Situatie waar projecten gescheiden van elkaar kunnen worden uitgevoerd, maar waarbij geld of personeel moet worden gedeeld'
Sequential interdependence	'er moet eerst een project worden uitgevoerd, voordat met het andere kan worden begonnen, er is dus sprake van een relatie in tijd'
Reciprocal interdependence	'Situatie waarbij de een het ene project willekeurig op het ander project ingrijpt'

Bij deze verdeling is te verwachten dat de mate van commitment bij wederkerige afhankelijkheid groter zal zijn dan in het geval van aaneengesloten afhankelijkheid.

Organisaties die samenwerken in een organisatieoverstijgend programma, hebben vaak andere bestuurlijke vormen en coördineren hun taken intern verschillend (Bryson, 2006; Edelenbos, 2005). Om succesvol samen te werken binnen programma's is het zaak om een gemeenschappelijk doel te hebben waaraan alle organisaties in het programma zich kunnen conformeren. Wanneer een hoog intern commitment bestaat in een programma, zal de kans op een succesvolle realisatie toenemen (Mandell, 1994). De besproken samenwerking in deze paragraaf geeft vorm aan de programma governance. Het karakter van de samenwerking is verantwoordelijk voor allerlei aspecten van de governace, in de volgende paragraaf zal hier verder op worden ingegaan.

## §2.5 Government en Governance

Governance en government worden gezien als twee uiterste op het bestuurlijke spectrum, waarbij government doelt op zekere programmatische top-down benadering met betrekking tot beleid, steekwoorden zijn; rigide architectuur, top-down beslissingen nemen, dominante overheid (Voogd & Woltjer, 2007). Governance is daarentegen gefocust op het managen van gemeenschappelijke zaken in politieke kaders, door actieve collaboratie van verschillende belangen en stakeholders (Voogd & Woltjer, 2007). Het is een dynamisch complex proces waarbij beslissingen worden bediscussieerd, onderhandeld en vervolgens geïmplementeerd. De traditionele manier van infrastructuurplanning wordt getypeerd door een meer government benadering. De besturing wordt georganiseerd via een enkele organisatie, die centraal staat in het netwerk met ongelijke machtsverhouding (zie §2.4). Deze government top-down benadering is gericht op 'predict and control' inspeland op de maakbaarheid van de fysiek ruimtelijke omgeving, de huidige situatie kan door interventies veranderd worden in een vooraf bepaalde eindsituatie. De focus ligt op het verbeteren van prestaties en het vergroten van efficiency, door telkens aan te passen aan de situatie vanuit een 'inside-out' denkwijze (Busscher et al. 2014). Gezien de concentratie op efficiëntie en effectiviteit wordt de 'predict and control' benadering getypeerd door een 'singel-loop

learning', wat betekent dat de doelen vast staan en enkel de manier waarop deze doelen worden gehaald en hoe deze kunnen worden verbeterd onderwerp van reflectie zijn (Thiry, 2004). Naast het feit dat een top-down benadering wordt gekenmerkt door een 'single loop learning' is het ook typerend dat de focus op één centrale hiërarchische actor ligt in het netwerk (gesloten autoritaire stijl). Wat tot gevolg heeft dat het verantwoordelijkheidsvraagstuk gemakkelijk is op te lossen, de gehele verantwoordelijkheid van de opgave ligt in de handen van de centrale actor (Bevir, 2006). De top-down benadering hangt samen met projectmatig denken en heeft ook te maken met dezelfde tekortkomingen. De trends genoemd in §2.2.1. heeft deze traditionele manier van het inrichten van een governance fundamenteel veranderd. Van hiërarchische manier van sturen is men overgaan op adaptieve dynamische manier van sturen, namelijk; bottom-up (van technisch naar communicatief rationeel) (De Roo, 2005).

De laatste decennia is het besef gegroeid dat de wereld niet maakbaar is en dat autonome processen hun weerslag hebben op de fysieke omgeving, ook binnen organisaties is dit besef doorgedrongen (de Roo, 2005). Dit heeft geleid tot een mentaliteitsverandering in organisaties, naar een meer samenwerkende houding ten opzichte van elkaar (Edelenbos, 2005). Opgaven beperken zich niet meer tot enkele organisaties en zijn grens overstijgend, een intensieve samenwerking is nodig om dergelijke opgaves het hoofd te bieden (Busscher, 2014; Edelenbos, 2005). Deze transitie heeft een verandering van 'predict and control' naar 'open and adaptive' in werking gezet. De governance bestaat niet meer uit een centrale actor met alle macht, maar uit alle organisaties die samenwerken binnen een netwerk. Van belang is dat deze samenwerking op gelijke voet geschiedt, waarbij de 'macht' min of meer symmetrisch verdeeld is over de verschillende actoren, ongeacht grote. De gelijke verdeling van 'macht' heeft tot gevolg dat ook de verantwoordelijkheid verdeeld wordt over de verschillende actoren (Busscher et al, 2014). Bryson et al (2006), geeft aan dat binnen een organisatieoverstijgende samenwerking, de kans op succes verhoogt wordt wanneer partners 'resources and tactics' gebruiken om de macht (binnen een programma) te verdelen en zo eventuele conflicten effectief te kunnen managen.

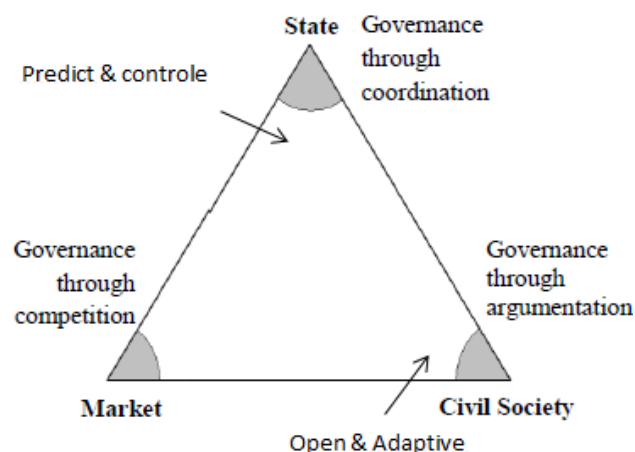
Een 'open and adaptive' governance beschouwt de omgeving niet als maakbaar en passief, maar als autonoom. Door intensieve samenwerking wordt 'mutual-learning' gestimuleerd en gebruikt gemaakt van 'tacit-knowledge', dit heeft toch gevolg dat er beter kan worden ingespeeld op de veranderlijke omgeving. Een 'open and adaptive' benadering wordt getypeerd door een 'outside-in' manier van werken en een 'double-loop learning'. Wat inhoud dat niet enkel de manier waarop een doel wordt bereikt wordt geëvalueerd, maar ook het doel op zich wordt meegenomen in de evaluatie (Sydow & Staber, 2002). Enkele karakteristieken van zowel 'predict and control' als 'open and adaptive' staan genoemd in tabel drie.

Tabel 3: karakteristieken van governance modellen (Busscher et al. 2014)

Demension	Predict and control	Open and adaptive
Network structure	Centralized	Decentralized
Network coordination	Central coordination	Self-regulation
Network focus	Efficiency	Adaptive capacity
Power relations	Asymmetrical	Symmetrical
Accountability	Through rules and formal structures	Through establishing a 'culture of responsibility'
Type of agreement	Formal	Informal
Learning	Single-loop	Single loop and double-loop

De hierboven genoemde modellen kunnen worden geplaatst binnen het spectrum van de 'the governance triangle' (zie figuur 5) waarin drie intrinsiek verschillende aansturingvormen kunnen worden onderscheiden (Martens, 2007).

- Besturing via coördinatie baseert zich op een onderscheiding tussen het besturend orgaan, en diegene die bestuurd worden. Het bestuurlijk orgaan heeft de taak om de maatschappij te sturen met als uitgangspunt het algemeen belang van diegene die bestuurd worden (klassieke overheid – burger relatie). Deze verdeling creëert een helder framework van het toekennen van taken, verantwoordelijkheden en autoriteit van verschillende actoren. Deze benadering is vrij autoritair en bevindt zich hoog op de ladder van Edelenbos, figuur vier (Martens, 2007).



Figuur 5: Governance triangle (Martens 2007)

- Besturing via competitie richt zich op de fundamentele theorieën van Adam Smith. Besturing wordt gezien als een competitie tussen de verscheidene actoren met verschillende belangen. Actoren stellen hun doelen onafhankelijk van elkaar op en proberen deze vervolgens via competitie met andere actoren te verzilveren. De hoeveelheid van resources waarover een actor kan beschikken speelt daarbij een doorslaggevende rol. Samenwerking tussen actoren geschiedt enkel wanneer er voor beide partijen voordeel te behalen is. Het gedachtegoed van Smith ligt ten grondslag aan dit besturingsstelsel, waarbij de marktassumpties en het nastreven van eigenbelang het beste resultaat hebben voor de samenleving. Hierbij bevinden alle actoren zich a priori op een 'level playing field' waarbij er uiteindelijk een natuurlijke hiërarchie zal optreden, met dank aan de verschillende resources die de verschillende actoren hebben (Martens, 2007).
- Als derde besturingsvorm wordt in de 'triangle' besturing via argumentatie genoemd, die zijn oorsprong vindt in de eerder genoemde communicatieve draai van technisch rationeel naar communicatief rationeel met dank aan Jürgen Habermas (De Roo, 2005). In de planologie is deze vorm van besturing verder uitgewerkt door Healey (1996). Basaal houdt deze besturingsvorm in dat, besturing op basis van argumentatie tussen alle betrokken stakeholders moet plaatsvinden. Besturing vindt plaats op 'level playing field', gedreven door reden. Het doel van communicatieve governance is het nastreven van een dialoog en consensus in alle fase van de ontwikkeling (Fischer, 1995). Communicatieve planning baseert zich op de fundamentele gelijkheid van actoren, waar naar gerefereerd wordt via 'stakeholders' (Martens, 2007).

### §2.5.1 Programma governance

Wat betekenen de hiervoor besproken theorieën over governance voor de directe inrichting ervan op programmaniveau? De governance op programmaniveau richt zich op controle, overzicht en het aan elkaar linken van aspecten (Handford, 2005). Dit wordt gedaan door het bepalen van een strategie en een daaruit volgende structuur. In de structuur legt men vast wie de leiding heeft en op welke manier verantwoordelijkheden en taken worden verdeelt. In het licht van programmamanagement kan de governance als volgt worden gedefinieerd: *'Governance, for a program, is a combination of **individuals filling executive and management roles**, program oversight functions organized into **structures**, and policies that define management principles and decision making. This combination is focused upon providing **direction and oversight**, which guide the achievement of the needed business outcome from the execution of the program effort, and providing data and feedback, which measure the ongoing contribution by the program to needed results within the overall business **strategy and direction**'* (Handford, 2005).

In de definitie van Handford (2005) komt het doel van de governance naar voren in combinatie met de strategie en structuur van de programma governance, dit is te zien aan de dikgedrukte woorden.

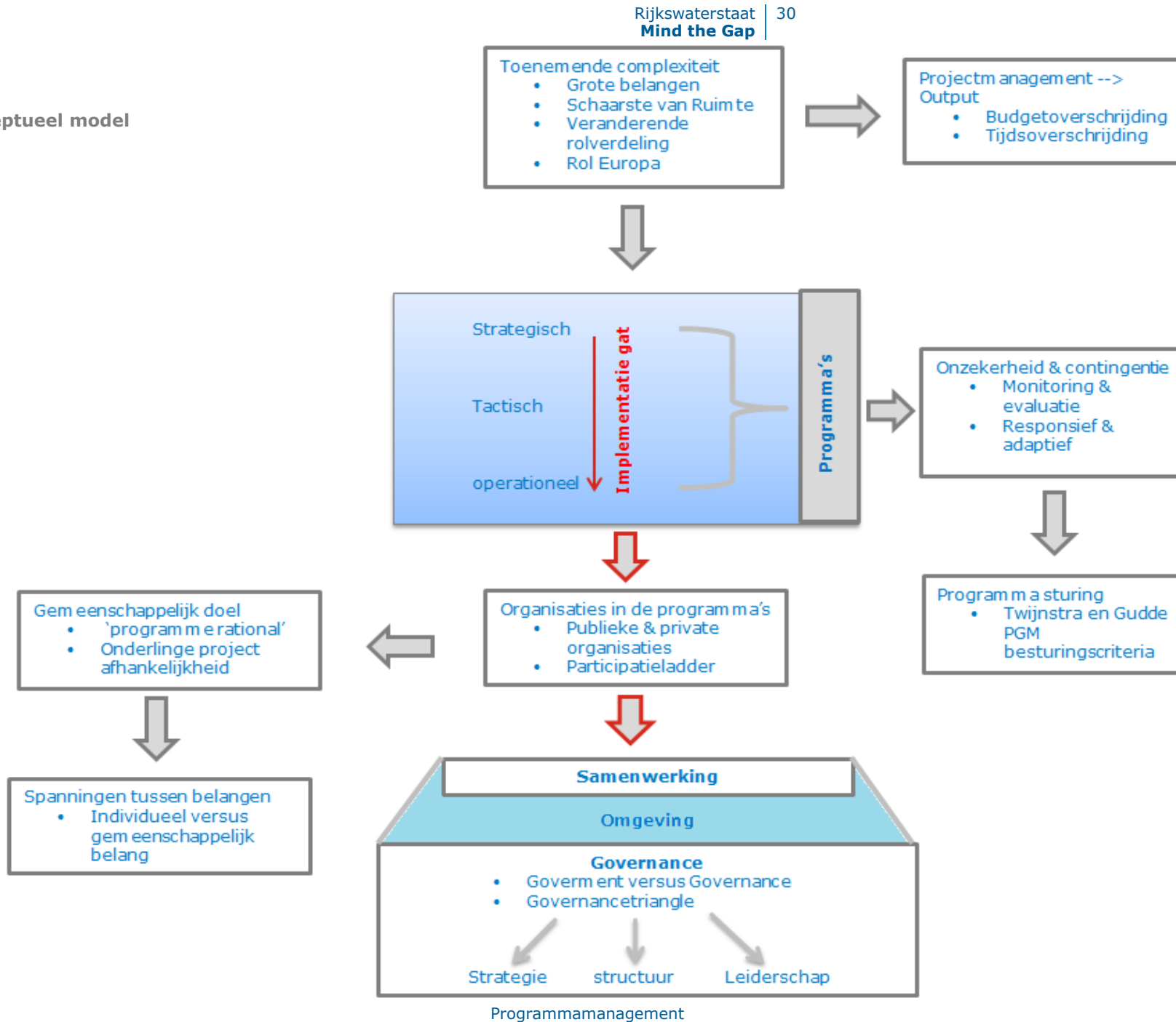
Begrippen als structuur en strategie hebben de revue al hebben gepasseerd in dit theoretische kader. Toch is het van belang deze aspecten nogmaals te benadrukken. In een programma governance wordt duidelijk aangegeven wie er de leiding heeft en dus verantwoordelijk is voor het te behalen resultaat, dit hangt samen met de bepaalde structuur van het programma waar in §2.4.2 door Hellreigel & Slocum (1988) een duidelijke definitie is gegeven. Binnen de structuur wordt afgesproken wie taken oppakt en wie daarvoor verantwoordelijk is. De strategie waaruit de structuur ontstaat is in §2.3 uitvoerig behandeld. Chandler (1965) geeft in zijn fundamentele theorie op structuur en strategie aan, dat structuur altijd volgt vanuit een bepaalde strategie. Waarbij de strategie altijd ontstaat uit bepaalde omgevingsfactoren (Miller 1986).

### **§2.6 Conceptueel model**

De besproken theorie in het theoretisch kader wordt schematisch weergegeven in het conceptuele model hieronder. Dit model brengt verbanden aan tussen de besproken theorieën. Daarnaast dient het conceptuele model ook als een samenvatting van de theorie.

**Mind the Gap**

§2.6.1 Conceptueel model



## 3. Methodologie

---

### §3.1 Inleiding

In dit deel van het onderzoek wordt ingegaan op de manier waarop de onderzoeksgegevens verzameld, geïnterpreteerd en geanalyseerd worden. Dit is van belang om een goed beeld te krijgen van organisatieoverstijgende samenwerking in het fysiek ruimtelijk domein en de uitwerking op programma governance. Hierbij wordt getracht een bepaalde onderzoek ordening en structuur te creëren waarmee de centrale vraagstelling correct beantwoord kan worden. Om deze vraag te beantwoorden is er gekozen voor een kwalitatieve manier van onderzoek doen. Er zal in worden gegaan op de methode waarop dit kwalitatieve onderzoek heeft plaats gevonden en de verantwoording waarom er voor die manier gekozen is. Om een kwalitatief sterk onderzoek neer te zetten is er voor een triangulatieaanpak gekozen.

### §3.2 Onderzoeksmethode

Om de centrale vraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden is er gekozen voor een kwalitatieve manier van onderzoek doen. Op basis van drie programma cases zal de onderzoeksvraag worden beantwoord. Het onderzoek is binnen Rijkswaterstaat uitgevoerd en zal daarom drie programmacases hebben waarbij Rijkswaterstaat betrokken is (het zij als participant, het zij als initiatiefnemer). Overige criteria waarop de programmacases zijn gekozen zijn:

1. **De programma's hebben betrekking op het ruimtelijk fysieke domein.** Dit onderzoek wordt geschreven vanuit een ruimtelijk planologische achtergrond. Op basis hiervan worden programma's gekozen met een ruimtelijk fysieke achtergrond.
2. **De programma's worden getypeerd door een organisatieoverstijgende samenwerking.** Dit is min of meer een logisch gevolg van het eerste criterium, aangezien programma's in de ruimtelijk fysieke sfeer, veelal getypeerd worden door organisatieoverstijgende samenwerking. Toch wordt dit nog expliciet vermeld. De centrale vraagstelling richt zich organisatieoverstijgende samenwerking.
3. **De programma's die onlangs zijn afgerond, of zitten in een afrondende fase.** Om een objectief beeld te krijgen van de programma's is het beter om programma's te nemen die onlangs zijn afgerond of in een afrondende fase zitten. Respondenten kunnen en mogen in deze fase meer zeggen over processen in het programma. De programma's mogen niet te lang geleden al afgerond zijn, vanwege validiteit van de informatie. Respondenten kunnen in dat geval zich dingen misschien minder goed herinneren, wat ten koste gaat van de objectiviteit.

Op basis van deze criteria is er voor de volgende programmacases gekozen:

1. Het programma Beter Benutten
2. Het programma Ruimte voor de Rivier
3. Nationaal samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

Deze programma's voldeden allen aan de hierboven genoemde criteria. Doorslaggevend in de keuze voor deze programma's zijn de korte contactlijnen. Het was relatief gemakkelijk om aan goede respondenten te komen binnen deze programma's.

### §3.3 Data verzameling

In het theoretische onderzoek zal getracht worden om een antwoord te vinden op de onderzoeksvragen binnen de bestaande literatuur. Het theoretisch onderzoek zal louter gebaseerd zijn op academische literatuur. Dit onderzoek baseert zich op theorieën uit de planologie, bedrijfskunde en bestuurskunde. Van belang om te vermelden is het feit dat aangeleverde secundaire data (bijvoorbeeld beleidsdocumenten o.i.d.) door Rijkswaterstaat niet vallen onder deze literatuur. Deze secundaire niet theoretische stukken worden enkel gebruikt als aanvulling op de primaire data om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen.

Naast secundaire data in de vorm van literatuur en beleidsdocumenten baseert dit onderzoek zich op primaire data in de vorm van interviews, afgenomen bij diverse betrokkenen in de eerder benoemde programmacases. Om verschillende visies op de programmacases te inventariseren is er voor gekozen om binnen iedere programmacase vier interviews af te nemen met respondenten van verschillende organisaties in het programma. Deze respondenten zijn afkomstig van Rijkswaterstaat, Rijksoverheid (ministerie van Infrastructuur en Milieu) en Lokale overheid (Provincie). Een overzicht van alle interviewrespondenten is terug te vinden in de bijlage van dit onderzoek. De interviews hebben ieder rond 60 minuten geduurd en vonden allen plaats op de werkplek van de desbetreffende respondent. De afgenomen interviews zijn allen volledig getranscribeerd en op verzoek ter controle opgestuurd, waarna de desbetreffende respondent er nog op heeft kunnen reageren. De vragen die gesteld zijn in de interviews zijn een nagenoeg directe afspiegeling van de structuur van hoofdstuk twee (zie interview guides in de bijlage). Er is in de interviews met name gericht op de punten: programma's in het algemeen; waarom een programmatische aanpak; de samenwerking binnen het programma en de governance van het programma. Met oog voor de verschillende karakter van het programma.

### **§3.4 Data analyse**

De transcripties van de interviews zijn handmatig gecodeerd, aan de hand van de centrale begrippen in het onderzoek. Op basis van de resultaten van het coderen en verkregen beleidsdocumenten is er van elk programma een individuele analyse gemaakt. Deze individuele programma analyses zijn op basis van de interviewvragen (en dus het theoretisch kader) gestructureerd. Opvallend is dat, de uitkomsten van de interviews in de meeste gevallen overeenkomen met elkaar, voornamelijk op het gebied van de centrale begrippen. In het hoofdstuk generieke programma analyse wordt de generieke uitkomsten van de individuele programma's gekoppeld aan de behandelde theorieën in hoofdstuk twee. Op basis van deze analyse is het mogelijk om de hoofd en deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden.



## 4. Bevindingen

---

In dit gedeelte van het onderzoek zal nader worden ingaan op de programmacases. Op basis van beleidsdocumenten, interviews en sommige gevallen literatuur wordt een programmacase geïntroduceerd en vervolgens de bevindingen uiteen gezet. Deze bevindingen houden dezelfde structuur aan als de behandelde literatuur in het hoofdstuk hiervoor, waarbij de volgende vragen aan bod komen (zie in §1.4):

- *In welk ruimtelijk kader zijn de onderzochte programma's waarbij Rijkswaterstaat een rol speelt ontstaan?*
- *Waarom is de problematiek die speelde binnen het ruimtelijke kader programmatisch aangepakt?*
- *Welke organisaties (naast Rijkswaterstaat) participeren in de geselecteerde programma's en welke belangen hebben zij, hoe hebben zij zich gecommitteerd aan het gemeenschappelijk doel?*
- *Hoe wordt de samenwerking binnen deze programma's gecoördineerd via governance?*

Beantwoording van deze vragen zal leiden tot een goed beeld van de verschillende programmacases. De bevindingen die worden gedaan in dit hoofdstuk zullen de basis vormen voor analyse van de programmacases en de hoofd en deelvragen. Dit hoofdstuk zal zich enkel en allen richten op bevindingen doen. In het volgende hoofdstuk zullen deze bevindingen worden vergeleken met de theorie behandeld in hoofdstuk twee.

## §4.1 Programma Beter Benutten

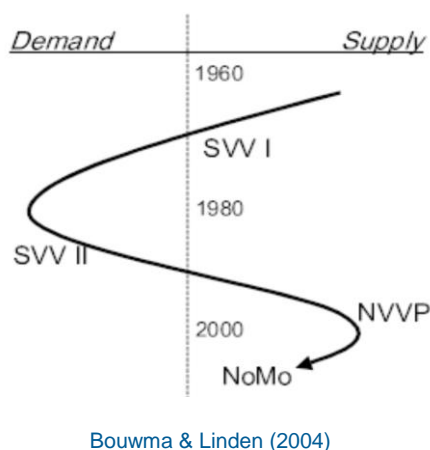
### Nederland Bereikbaar

Een van de speerpunten in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is een verbetering van de bereikbaarheid in Nederland. Deze stelt dat de mobiliteit van personen (per auto en openbaar vervoer) en goederenvervoer de decennia blijft groeien, voornamelijk in stedelijke regio's en belangrijke verbindingen met het buitenland. Ook in de gebieden die te kampen hebben met teruglopende bevolkingsaantallen is de mobiliteit groeiende, toch groeit de mobiliteitsbehoefte het sterkst in de gebieden waar zich nu al grote mobiliteitsknelpunten voordoen. Conclusie is dat de huidige bereikbaarheid in Nederland niet toereikend is en dat men moet toewerken naar een meer robuust en samenhangend mobiliteitssysteem. Gericht op meerdere vervoersmogelijkheden (keuze uitbreiding) en voldoende capaciteit om de mobiliteitsgroei op middellange en lange termijn op te vangen. Het Rijk stelt zich als ambitie om in 2040 te beschikken over een optimale ketenmobiliteit door een goede verbinding van de verschillende mobiliteitsnetwerken via multimodale knooppunten, voor personen en goederen. Deze ambitie wordt behaald door een goede afstemming van infrastructuur en ruimtelijke ordening. (I&M, 2012)

### Kader 1

#### Mobiliteitsgroei in Nederland

Economische groei, populatiegroei en globalisatie hebben tot gevolg gehad dat de mobiliteit in Nederland explosief is gestegen, met name op het gebied van auto's (tussen 1970-2000 is het aantal auto's op de weg verdubbeld). Verwacht wordt dat deze groei tot minstens 2040 in mindere mate zal aanhouden. Redenen voor deze aanhoudende groei van (auto)mobiliteit zijn: Demografische en economische distributie en banen spreiding. De overheid kan infrastructuur faciliteren door nieuwe wegen te bouwen, aanbod gerichte aanpak. Daarnaast kan de overheid zich ook richten op de vraag, wat inhoud dat men de het gebruik van auto's probeert terug te dringen via overheidsmaatregelen. Het figuur hieronder laat zien waarop de overheid tussen 1960 en 2005 gestuurd heeft (Struiksma et al. 2006). Daarnaast is het overheidsbeleid op het gebied van mobiliteit nu gericht op beide zijden.



Een robuust en samenhangend mobiliteitssysteem, wordt gerealiseerd door een intensieve samenwerking van het Rijk met decentrale overheden. Deze samenwerking zal zich richten op verschillende vervoersmodaliteiten (spoor, weg en water), het doel is deze modaliteiten te versterken en te verknopen. Het Rijk richt zich niet alleen op het aanbodaspect van de infrastructuur, maar ook op de beïnvloeding van de vraag naar infrastructuur (I&M, 2011) (Kader 1). Door de financiële crisis zijn de budgetten bij het ministerie van infrastructuur en Milieu (I&M) beperkt en is het dus zaak om maximaal rendement te halen uit de bestaande netwerken. Voor het verbeteren van de bereikbaarheid zet het Rijk in op een beleidsmix van slim investeren, innoveren en in stand houden. Met slimme investeringen worden knelpunten aangepakt die grote economische waarde genereren. Innovatie is de sleutel tot het beter benutten van de bestaande netwerken. Aan de basis van deze twee aspecten ligt het in stand houden van de bestaande netwerken door goed beheer en onderhoud (I&M, 2012). Om de gestelde ambities voor 2040 op het gebied van bereikbaarheid van Nederland waar te maken heeft het ministerie van I&M naast generieke investeringen in het mobiliteitssysteem een programma opgesteld namelijk; Programma Beter Benutten. Dit programma bevat tal van maatregelen op het gebied van innovatie, samenwerking tussen verschillende actoren en fysieke interventies in de infrastructuur.

### Introductie Programma beter benutten

Het programma Beter Benutten richt zich op het beter benutten van de bestaande infrastructuur, waarbij de fileproblematiek centraal staat. De hoogste prioriteit is weggelegd voor de gebieden die te kampen hebben met hoge spitsdruk. Dit zijn de regio's Amsterdam, Rotterdam, Haaglanden,

Utrecht en Brabant. De sterke concentratie van mobiliteit tijdens de spits onderstreept het belang van een beter gebruik en betere benutting van het infrastructurele netwerk. De aanpak van het programma Beter Benutten richt zich daarom op twee verschillende aspecten (I&M, 2011):

1. Spreiden van het gebruik van het netwerk over de gehele dag. Dit houdt in dat men reizigers meer keuzes moeten bieden, met betrekking tot wanneer en hoe te reizen. Daarnaast is informatievoorziening key, en moeten reizigers beter geïnformeerd worden over de mogelijkheden op het moment van verplaatsen
2. De beschikbare capaciteit van de infrastructurele netwerken optimaliseren en deze netwerken slim(mer) met elkaar verbinden. Zo kan de vraag naar mobiliteit gemakkelijker worden opgevangen. Bestaande uit kleine aanpassingen van het netwerk, afspraken tussen wegbeheerders, of het gebruik van technologie.

Het doel van het programma Beter Benutten is een congestiedaling van 20% ten opzichte van een situatie waarin Beter Benutten als programma niet was geïmplementeerd. Schultz- Verhaegen stelt dat het programma Beter Benutten, merkbare verbeteringen voor reizigers nog in deze kabinetsperiode realiseert. Dit vraagt om een voortvarende aanpak, die zich richt op twee peilers namelijk; Maatwerk in gebiedspakketten Beter Benutten en Maatregelen op nationale schaal (I&M, 2011).

Vooruitlopend op de maatregelen die gebiedsgericht zullen worden uitgevoerd, neemt de minister haar verantwoordelijkheid en zal een 'voorzet' geven met een aantal generieke maatregelen namelijk; het aanleggen van 800 kilometer extra asfalt en het verbeteren van het spoorwegennetwerk. De voorzet gegeven door de minister verdient het om ingekopt te worden, door inspanningen op regionaal gebied. In de brief aan de tweede kamer noemt Schultz-Haegen dit: "*Voor wat, hoort wat*" (I&M, 2011). Het spitsprobleem is generiek probleem, dat geen eenduidige eigenaar heeft. Om het probleem op te lossen is commitment nodig van regionale overheden en regionaal bedrijfsleven. Een instrument om samenwerking van de grond te krijgen is de 50/50 cofinanciering door de overheid. Projecten in de regio kunnen 50% gefinancierd krijgen en zullen daarbij zelf de andere 50% moeten bijdragen. Naast regionale maatregelenpakketten, wordt er ook vanuit het Rijk op nationaal niveau gehandeld met betrekking tot het programma Beter Benutten. Deze acties op nationaal niveau dragen bij aan een betere benutting van het infrastructuurnetwerk. Maatregelen op nationale schaal richten zich op technologische ontwikkelingen. Schultz-Verhaegen spreekt in de brief naar de tweede kamer over: "*niet alleen beter benutten, maar ook slimmer benutten*" (I&M, 2011).

Deze inleiding van het programma Beter Benutten heeft de kaders waarin het programma Beter Benutten is ontstaan uiteengezet. Het vervolg van de uiteenzetting zijn de bevindingen die gedaan zijn in het programma, op de punten die genoemd zijn in de introductie van dit hoofdstuk.

### **Waarom het programma Beter Benutten?**

In de vorige paragraaf is het kader voor het programma Beter Benutten geschetst, de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (I&M, 2012) gaf heldere beleidslijnen met betrekking tot het verbeteren van de bereikbaarheid en mobiliteit in Nederland. Naast de financiële reden voor Beter Benutten zijn er nog een aantal andere ontstaansredenen te herkennen, namelijk:

- De wijze waarop de problematiek wordt aangepakt in het programma Beter Benutten ontstaat uit een breed bestaande politiek maatschappelijke trend, met als hoogtepunt de term 'participatiesamenleving' door de Koning genoemd in de troonrede van 2013. In de participatie samenleving wordt gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven in de maatschappij. Het fileprobleem is een van de vele maatschappelijke problemen die generiek van aard is en waarbij het bedrijfsleven en burger gedeeltelijke verantwoordelijk zijn. Het wijzen op eigen verantwoordelijkheid richting bedrijfsleven en burger is niet te verwarren met het feit dat het ministerie wegloopt voor zijn eigen verantwoordelijkheid [geïnterviewde]: "*dat past erin denk ik... (in de trend van politieke*

*klimaat). Maar niet in die trend van, we lopen weg van onze verantwoordelijkheid. De minister gaat nog steeds infrastructuur aanleggen, dat blijft steeds gebeuren. Maar dit programma is vooral gericht op die plekken waar met infrastructuur niet zo veel kan worden bereikt". De financiële overweging die wordt gemaakt om het programma Beter Benutten te initiëren valt dus samen met een politieke trend, die in gang is gezet door de VVD; "[De minister] dat is Melanie Schultz, VVD [is] wat dat betref altijd al een beetje van het signatuur, wat je de markt kan laten doen, moet je vooral ook door de markt laten doen en je moet ook de markt stimuleren en ruimte bieden om zelf dingen te realiseren". Maar naast deze reden zijn er nog een aantal redenen die meespelen bij de beslissing om het programma Beter Benutten op te tuigen.*

- Het uitbreiden van de infrastructuurcapaciteit in fysieke zin, brengt de latente vervoersvraag met zich mee. Meer vervoerscapaciteit zal zorgen voor een toename in gebruik van infrastructuur en dus per saldo niets opleveren. Sterker nog, de effecten van de latente vervoersvraag kunnen negatieve gevolgen hebben op ruimtelijke kwaliteit, milieunormen en de hoeveel beschikbare ruimte in het ruimtelijk fysieke domein. Deze drie factoren spelen op de achtergrond een rol bij het besluit om het programma Beter Benutten te initiëren. De factoren worden wel erkend als mogelijke oorzaak, maar in dat geval zijn ze gelieerd aan het financiële aspect. Het verwerven van schaarse grond is duur en het compenseren van milieunormen door mitigerende maatregelen is eveneens een dure aangelegenheid.
- Bij het programma Beter Benutten is voornamelijk vanuit de problematiek gedacht (knelpunten op de kaart) op stedelijk of regionaal niveau. Hier is met beperkte financiële middelen op gereageerd: *"Problematiek is de grootste oorzaak. Problematiek in de stedelijke regio, de beperkte bereikbaarheid zit dus niet zozeer in de corridors, de A12 of de A4, maar veel meer de steden in. Daar zit de grootste problematiek. En dat betekent dus dat je samen moet kijken naar hoe ga je die problematiek oplossen?"*. Het programma Beter Benutten is bedoeld voor relatief kleine en goedkope projecten op stedelijk/regionaal niveau, die direct een knelpunt of een probleem kunnen verhelpen.
- Een achterliggende verklaring voor Beter Benutten is het sneuvelen van de kilometerheffing. Bedrijven hebben flink moeten investeren om allerlei technieken te ontwikkelen die de kilometerheffing mogelijk zou maken. Op het moment van sneuvelen van deze maatregelen, wilde investeerders er iets voor in de plaats. Het programma Beter Benutten zou men kunnen beschouwen als een spreekwoordelijk 'doekje voor het bloeden' voor de bedrijven die investeringen hebben gedaan voor de maatregel kilometerheffing.

De oorzaken onderliggend aan het programma Beter Benutten zijn in deze paragraaf uitgelicht. Hierbij staat de desbetreffende problematiek centraal in combinatie met de huidige financiële situatie van het ministerie I&M (ingrepen in de fysieke ruimte zijn duur). De oplossing wordt gezocht in het samenwerken tussen verschillende organisaties en daarmee ook de verantwoordelijkheden te verdelen. Deze aanpak past zoals gezegd in de trend van het huidige politiek maatschappelijke landschap, waarbij er meer gewezen wordt op de eigen verantwoordelijkheid van burger en bedrijf. De uiteenzetting van oorzaken van het programma is van evident belang, wanneer we gaan kijken naar de vorm en de besturing ervan. Maar eerst zal de waaromvraag worden opgepakt.

### **Beter Benutten, een programmatische aanpak**

In de vorige paragraaf is er meer helderheid verschaft over de onderliggende oorzaken, aan het programma Beter Benutten. Op basis van deze oorzaken kan gekeken worden naar de vraag waarom de problematiek rond Beter Benutten programmatisch is aangepakt. Een strakke projectplanning zou tekort schieten bij de geschetste problematiek. Het overkoepelende probleem van Beter Benutten en zijn oplossing bevindt zich op een strategisch niveau. Het programma Beter Benutten richt zich op een aantal punten die typerend zijn voor strategisch denken, de vier respondenten legde nadruk op verschillende besturingsaspecten (genoemd in §2.3), maar

beschouwde organisatieoverstijgende samenwerking als voorwaarde om te kunnen sturen op deze criteria. De drie besturingsaspecten waarop gestuurd is in het programma zullen nu worden toegelicht.

- **Flexibiliteit** binnen het programma Beter Benutten is van hoge waarde om projecten op de juiste manier en op het juiste moment te faciliteren. In het bijzonder is er op financieel gebied gestuurd op flexibiliteit. De budgetten moeten vrij kunnen bewegen tussen regio's en projecten, om in de behoefte te kunnen voorzien. Het flexibele karakter van de financiële stromen, heeft tot gevolg gehad dat het programma effectief is. Financiële middelen die in het ene project of regio over waren, konden gemakkelijk worden getransfereerd naar andere projecten of regio's waar een tekort heerste: ". *In het Maastrichtse programma, werkt het Ebike-project heel goed, dat is ook heel logisch in hun heuvellandschap, daar hadden ze goede verwachting van. Maar die blijken eigenlijk nog een beetje terughoudend want in de praktijk blijkt het beter te gaan. En ze waren bezig met persoonlijk lease, maar daar krijgen ze bij de Maastrichtse bedrijven de handen niet voor op elkaar. Hoe mooi is het dan om te zeggen dat je, je daar het budget weghaalt en dat stop je in het Ebike-project. En dan ben je effectiever in je doel bereiken*". Uit dit citaat blijkt dat er veel waarde wordt gehecht aan het flexibele karakter van het programma. Gerelateerd aan de flexibiliteit van financiële stromen binnen het programma is doelgerichtheid.
- Door de samenwerking van Rijk, regio en bedrijfsleven wordt er binnen het programma gestuurd op **doelgerichte** maatregelen binnen de regio, waarbij kosteneffectiviteit centraal staat. Binnen de regio worden projecten aangewezen die het meest kosteneffectief zijn, om een vooraf bepaald knelpunt aan te pakken. Op het congres Beter Benutten (6-03-2014) werd er veel aandacht besteed aan de combinatie doelgericht werken en flexibiliteit binnen regio's en projecten. Een voorbeeld hiervan is de verkeersonderneming in Rotterdam, waar verschillende organisaties met elkaar samenwerken om doelgerichte maatregelen te nemen op het gebied van vervoer in de regio.
- Naast flexibiliteit en doelgerichtheid is er binnen het programma Beter Benutten ook gestuurd op **efficiëntie**. Efficiëntie heeft in dit geval twee aspecten namelijk; procesefficiëntie en kostenefficiëntie. Met het eerste wordt bedoeld dat er gestuurd is op samenhang om inkoop en aanbestedingsprocedures gezamenlijk toe doen tussen regio's en projecten om efficiëntie te verhogen. Door op procesefficiëntie te sturen, kan men de kosten binnen het programma relatief laag houden. Kostenefficiëntie richt zich op de gemaakte kosten zo effectief mogelijk te laten zijn in het verhelpen van een knelpunt. Kostenefficiëntie is een criteria, waarop maatregelen binnen Beter Benutten op waarde zijn geschat.

Deze paragraaf heeft een verklaring gegeven voor de noodzaak van een programmatische aanpak binnen het programma Beter Benutten. Een programmatische aanpak leent zich goed voor het sturen op doelgerichtheid, flexibiliteit en efficiëntie. Intrinsiek aan een programmatische aanpak in de fysiek ruimtelijke sfeer is het organisatieoverstijgende karakter. Om deze samenwerking goed te laten verlopen is het belangrijk om te kijken naar de organisaties die participeren in het programma Beter Benutten. Daarbij wordt er gekeken naar de individuele besturingsmechanismen van de deelnemende organisaties en hun belangen.

### Programma Beter Benutten, wie doet er mee?

Vanuit de optiek van de minister is het programma doel slechts realiseerbaar met behulp van samenwerking tussen rijksoverheid, regionale overheid en bedrijfsleven. Waarbij regionale overheid en per regio verschillen. De rijksoverheid wordt in alle regio's vertegenwoordigd door de minister zelf in de bestuurlijke trio's<sup>1</sup>. En kan dus beschouwd worden als een constante factor. De regionale overheid wordt veelal vertegenwoordigd door een persoon met een hoogbestuurlijke functie in de regionale politiek (burgemeester, wethouder of gedeputeerde). Hoe deze positie wordt ingevuld per regio is verschillend, daarmee is ook de visie vanuit lokale overheid per regio verschillend. De derde belangrijke speler in het bestuurlijke trio is een belangrijk persoon vanuit het bedrijfsleven voor de specifieke regio's, in alle gevallen een CEO van een groot bedrijf dat in een regio is gevestigd. Deze afgevaardigde wordt beschouwd als een vertegenwoordiging van het gehele bedrijfsleven in de regio, maar heeft per regio een verschillende handelingslegitimiteit. Per regio zal de spreekwoordelijke 'vinger in de pap' van de CEO verschillen en ook de mate waarin hij het bedrijfsleven kan beïnvloeden en committeren aan het programma Beter Benutten.

Het programma Beter Benutten wordt door het ministerie van I&M getrokken, waardoor Rijkswaterstaat als uitvoerend orgaan ook betrokken is bij het programma. Rijkstaat heeft een diffuse rol binnen het programma, doelend op haar traditionele rol als uitvoerder, maar ook als een participerende partij die met eigen initiatief mag komen ter oplossing van het fileprobleem. Samen met de regio en bedrijfsleven zijn 'bottom-up' initiatieven ontstaan: "[projecten in de regio] *Dat deel is best wel bottom-up gegaan. Dan zie je ook dat RWS daaraan ook moest werken, want wij zijn best wel gewend aan dat wij top-down werken. Dan fluisteren onze vrienden van beleid ons in hoe 't wezen moet, en dan gebeurde het. En nu moesten wij in dat regionale spel meespelen en daar waren we in die eerste ronde nog niet goed in*", "ja [Rijkswaterstaat] moesten uit de comfortzone komen ja, terwijl ze dat prima kan". Rijkswaterstaat moest in eerste instantie wennen aan positie in het programma, die anders dan gebruikelijk was.

Naast deze drie actoren die eerder zijn aangewezen als partner in het programma Beter Benutten, zijn er ook nog andere organisaties betrokken bij de uitvoering van het programma. Niet alleen bedrijfsleven (vertegenwoordigd door een CEO in het bestuurlijke trio) kan in combinatie met het rijk en regio tot 'bottom-up' initiatieven komen, maar ook andere organisaties zijn in het programma Beter Benutten welkom om, initiatieven te ontplooiën die de spitsmijdingen tot gevolg hebben. Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn belangenorganisaties zoals de ANWB of werkgevers/nemers organisaties, die gezamenlijk met de bestuurlijke trio's initiatieven kunnen nemen, die bijdragen aan de vermindering van files. Naast deze belangenorganisaties participeren ook non-profit organisaties zoals universiteiten en hoge scholen in het programma Beter Benutten, met als doel de drukte in de spits te verminderen. Ook ontstaan er vanuit het programma Beter Benutten, organisaties die zich specifiek richten op dit doel, een voorbeeld hiervan is De Verkeersonderneming. Deze stichting is een samenwerking tussen verschillende organisaties (waaronder Rijkswaterstaat, de gemeente en het Rotterdams havenbedrijf) met als doel het bereikbaar houden van Rotterdam.

Zelfs particulieren en buurten ontplooiën onder de koepel van het programma Beter Benutten initiatieven al dan niet ontstaan door het programma: "*ik denk dat het aardig is dat je hier nu ook wel wat initiatieven ziet van buurten, van particulieren, van mensen die zelf sponsors zoeken of van individuele ondernemers. Want je kon initiatieven starten zowel via de koepels, als via verschillende bedrijven. Je ziet het zijn leuke initiatieven. En die zijn misschien niet eens ontstaan via BB, maar die kunnen wel binnen het BB meeprofiteren van het feit dat er een soort sense of urgency is*". Voorbeelden van initiatieven die onder de koepel van Beter Benutten worden ontplooid zijn; E-bike projecten, afspraken over lesuren, financiële prikkels voor spitsmijden en veel meer.

Karakteristiek voor het programma Beter Benutten is het feit dat er per regio naast de drie organisaties die zitting nemen in het bestuurlijke trio verschillende organisaties meewerken in het

---

<sup>1</sup> De bestuurlijke trio's zijn verantwoordelijk voor de prestaties van het programma Beter Benutten in hun specifieke regio en bestaat uit in elk geval de minister (Schultz-Verhaegen), iemand uit de regionale/lokale politiek en de CEO van een groot bedrijf uit de regio.

programma. Tevens is alleen de afgevaardigde van de rijksoverheid in het bestuurlijke trio gelijk voor alle regio's (namelijk de minister). Dit betekent dat de trio's per regio verschillen maar ook de diversiteit van organisaties in het programma groot is, wat gevolgen heeft voor de interne samenwerking binnen het programma. De organisaties die in het programma Beter Benutten meewerken, hebben alle verschillende interne besturingsystemen die eventueel wrijving kunnen opleveren. Het belang van een gemeenschappelijk doel is niet te onderschatten, om samenwerking succesvol te laten verlopen.

### **Waar doen ze het met zijn allen voor?**

Zojuist in de paragraaf hiervoor zijn de verschillende betrokken organisaties in het programma benoemd. Het gemeenschappelijk doel is het verbeteren van de mobiliteit en bereikbaarheid van Nederland en in de regio. Het doel moet gerealiseerd worden door middel van maatregelen in de regio, vormgegeven door samenwerking tussen verschillende organisaties. Daarnaast loopt er binnen het programma Beter Benutten nog een generiek spoor namelijk; Intelligente Transport Systemen (ITS) dat gericht is op het aan pakken van het mobiliteitsprobleem, door middel van innovatieve maatregelen in transport systemen. Het uiteindelijk verbeteren van de bereikbaarheid en de mobiliteit is een doel waar geen van de participerende organisaties fundamenteel tegen zijn. Er kan onenigheid zijn over de manier waarop dit bereikt wordt, maar het intrinsieke doel heeft voor iedereen enkel voordelen. Daarnaast hebben de getroffen maatregelen, geen negatieve ruimtelijke effecten voor participerende organisaties. Projecten in het programma Beter Benutten, hebben louter een positieve uitwerking wanneer ze werken. Mocht een maatregel niet werken, is het verlies van geld een negatief bijeffect, waarbij de verantwoordelijkheid gedeeld is (50/50). Op deze manier is het gemakkelijker organisaties te committeren aan een gemeenschappelijk doel, omdat men 50% van het initiatief gefinancierd krijgt. Beter Benutten is zoals eerder gesteld bestaan uit een 'kans' om de fysiek ruimtelijke omgeving te verbeteren doormiddel van samenwerking tussen organisaties. Organisaties zullen in deze pas meewerken wanneer men individueel gezien niet wordt benadeeld. Ondanks dit feit heeft men toch de algemene doelstelling van 20% in de regio als dictaat gevoeld vanuit het ministerie, zonder dat men specifiek heeft gekeken naar de regio's. Deze generieke en (te) concrete doelstelling opgelegd door de minister, zonder enige rekening te houden met de verschillende karakteristieken van de diverse regio's wordt met de kennis van nu beschouwd als een fout in het programma Beter Benutten. Uit een interview komt naar voren dat het generieke doel, gedifferentieerd had moeten worden naar de onderliggende specifieke regio's: [interviewer] "die doelstelling van 20% had regionaal nog scherper gesteld moeten worden? [geïnterviewde] Ja, plus dat, kijk 20% was ook een ongedefinieerde doelstelling, 20% van wat?". Uit dit citaat komt naar voren dat concrete doelstelling, volgens een betrokkene ook inhoudsloos is. De bedoeling van dit inhoudsloze doel is het stimuleren van onderlinge samenwerking in de regio. Door kaders niet te scherp te stellen, creëerde de minister ruimte voor lokale initiatieven. Negatief gevolg hiervan is geweest dat er weinig rekening is gehouden met de specifieke infrastructurele karakteristieken van de regio's. Waarbij een verbetering in bereikbaarheid en mobiliteit in de ene regio van groter belang is dan in de andere regio. Een concreet overkoepelend doel vanuit het rijk is in principe prima, deze geeft de richting van het beleid aan. Daarna is het nodig om een vertaalslag te maken per regio naar concretere doelen afgestemd op de karakteristieken van de regio. Op deze manier kun je komen tot meer specifiekere gemeenschappelijke doelen, ten bate van kostenefficiëntie en commitment vanuit de regio.

Om te kijken hoe er op generiek niveau en regionaal niveau invulling is gegeven aan de doelstelling vanuit het ministerie is het van belang om te kijken naar de governance van het programma Beter Benutten. Het programma Beter Benutten heeft een grote variëteit aan deelnemende organisaties (met een aantal vaste partners), die ook per regio verschillen. Toch hebben alle organisaties in het programma een gemeenschappelijk doel. In de volgende paragraaf zal er in worden gegaan op de manier waarop via een bepaalde governance het programma doel wordt behaald.

## De governance van het Programma Beter Benutten

In de vorige paragraaf is aangegeven wat het algemene doel en het gemeenschappelijke doel is van het programma Beter Benutten. In deze paragraaf wordt verder in gegaan op hoe hier invulling aan is gegeven, via een programma governance. Het programma Beter Benutten is opgetuigd, met als uitgangspunt dat het eerder genoemde programmadoel binnen de kabinetsperiode van minister Melanie Schultz-Verhaegen wordt gerealiseerd. Het ontwikkelen van infrastructuur of andere ingrepen in de fysiek ruimtelijk omgeving overspannen vaak de tijdspanne van een of meerdere kabinetsperiode(s). Met behulp van het programma Beter Benutten, is het de bedoeling dat de minister nog binnen haar termijn aantoonbare successen boekt. Hierdoor heeft het ministerie (overwegend de beleidsmakers) zelf de taak van programmadirectie op zich heeft genomen, waar het waarschijnlijk beter was geweest als Rijkswaterstaat deze taak op zich had genomen: *“ik vind dat I&M zich daarmee bezig hield heel erg raar. Kijk ik merkte dat ze dingen moesten uitdenken, en politiek moesten sturen. Maar ze moeten niet de programmadirectie gaan doen. Je moet zeggen dat is uitvoering, dat doet RWS”*. Het programma Beter Benutten kent vier sporen:

- Het aansturen van de Regio's (met de minister die deelneemt aan de bestuurlijke trio's)
- Het ITS spoor (Intelligente Transport systemen), generieke innovatieve maatregelen ter verbetering van de bereikbaarheid en mobiliteit in Nederland
- Vraagbeïnvloeding gericht op het differentiëren van de vraag naar modaliteiten (spitsmijdend gedrag)
- Monitoring en Evaluatie van het programma

De bestuurlijke trio's zijn verantwoordelijk voor de uitvoering in de regio's. De verschillende sturingspunten waar de programmadirectie voor verantwoordelijk is en de rol van de bestuurlijke trio's, hebben er voor gezorgd dat de positie van het programmadirectie door de respondenten wordt omschreven als diffuus en onduidelijk. Vooral in combinatie met de rol die Rijkswaterstaat speelt in het programma Beter Benutten: *“besturing laten we dat eerst zeggen, is te typeren als verschrikkelijk ingewikkeld en diffuus. De bestuurlijk trio's, de minister heeft in feite opdracht verleend aan die trio's om in hun regio projecten te realiseren zo simpel is het. Waar het vervolgens ingewikkeld wordt is dat het grootste deel van het geld daarvoor, naar Rijkswaterstaat wordt door gesluisd. Want RWS is dé uitvoeringsorganisatie van het ministerie dus dan is het wel handig dat je naar een partij dat geld kan stoppen”*. Waar het ministerie nu zelf uitvoerend is, is dat normaal gesproken Rijkswaterstaat. Toch wordt Rijkswaterstaat nauw betrokken bij de uitvoering van het programma (als ontwikkelingspartner) maar ook bij het uitvoeren van de programmadirectie taken. Door zelf de regie in handen te nemen is er door het ministerie getracht een programma op te zetten dat zich richt op het creatieve proces, in plaats van harde uitvoering. Het programma is kaderstellend met een 'top-down' centrale gestuurde doelstelling (20% filereductie), dat vervolgens handen en voeten moet krijgen door 'bottom-up' geïnitieerde maatregelen. Deze programma-intentie klinkt paradoxaal, maar heeft als doel creativiteit binnen de regio's te verhogen en met gebiedspecifieke maatregelen te komen. Rijkswaterstaat is in het programma één van de organisaties die zich bemoeit met het initiëren van maatregelen en wordt dus beschouwd als gelijkwaardig door bedrijfsleven en lokale/regionale overheden. Saillant detail is, dat Rijkswaterstaat namens de programmadirectie ook gedeeltelijk de monitoring en evaluatie als taak op zich neemt. Door half jaarlijks de voortgang van alle projecten binnen alle regio's te rapporteren aan de directie. Deze duale rol van Rijkswaterstaat roept enige argwaan op bij bedrijfsleven en regionale/lokale overheden: *“[Rijkswaterstaat respondent] als het gaat om dit soort figuurtjes [overzichtskaart van projecten] maken zijn partijen argwanend. Want in de eerste ronde (dit gaat 2 keer per jaar) gingen we dus informatie opvragen, hoe gaat het met je voortgang, hoe gaat het met je effect, gaven partijen geen thuis. Waarom zou de gemeente Arnhem, informatie aan RWS gaan geven? Een of ander landelijk clubje wat dan hier zit, die dan aan de minister gaat vertellen hoe zij het doen”*. Uit dit citaat blijkt de argwaan vanuit andere organisaties op de rol die Rijkswaterstaat speelt. Een gevolg van de onduidelijke structuur van het programma.

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de besturing van het programma Beter Benutten niet altijd even helder is. Doordat het ministerie zelf de programmadirectie op zich genomen heeft en



Rijkswaterstaat (naast zijn partnerfunctie) een aantal taken voor de programmadirectie uitvoert, is er verwarring ontstaan over de positie van Rijkswaterstaat. De rede voor deze abnormale taakverdeling ligt in de aard van het programma, deze is gericht op het stimuleren van creativiteit en oplossingsgerichtheid in de regio in plaats van het realiseren van projecten pur sang. Deze insteek heeft de structuur van het programma bepaald.

Hierboven is de situatie geschetst waaruit blijkt dat de governance van het programma Beter Benutten diffuus en onduidelijk is, met als gevolg argwaan vanuit andere organisaties. De strategie van het programma was duidelijk, maar een heldere structuur en leiderschap ontbrak doordat het ministerie (onnatuurlijk), de programmaleiding op zich had genomen. Dit heeft tot de nodige verwarring en negatieve effecten in uitvoering geleid. Deze negatieve effecten ontstonden in samenhang met het open en adaptieve karakter van het programma. Door later in het programma strakker en meer autoritair te gaan sturen is er meer slagkracht ontstaan bij het ministerie. Voorbeeld hiervan is dat op verzoek van het ministerie, gegevens sneller worden doorgegeven aan Rijkswaterstaat, om voortgangsrapportages op te stellen. Daarnaast worden projecten binnen het programma door een sterkere leidinggevende positie van het ministerie sneller gerealiseerd (congres Beter Benutten 6-03-2014). Deze hierboven genoemde factoren zijn verklarend voor de sturingsverandering in het programma. Waar een open en adaptief systeem in eerste instantie is gehandhaafd om innovatie te stimuleren, is er later meer aandacht gekomen voor duidelijke centrale sturing van het ministerie om tot daadwerkelijke implementatie te komen.

## §4.2 Programma Ruimte voor de Rivier

### Veilig Nederland

Nederland leeft in constante strijd met het water. Al eeuwen lang probeert men gezamenlijk de voeten droog te houden door interventies te plegen in de fysieke leefomgeving. Vaak met succes, maar in 1953 bleken deze interventies niet afdoende met vreselijke gevolgen. Watermanagement is steeds meer onder druk komen te staan door landbouw en stedelijke ontwikkeling (SVIR, 2012). Door versterkte economische ontwikkeling en een groei van de bevolkingsomvang zou een eventuele overstroming grote economische en sociale gevolgen hebben. Om de veiligheid te waarborgen zijn de dijken herhaaldelijke keren versterkt. De laatste grote water projecten waren de Delta werken, als reactie op de overstromingen van 1953. De laatste decennia is het

gevaar van overstromingen weer toegenomen. Als gevolg van klimaatverandering heeft Nederland vaker te maken met intense weersomstandigheden, met hoge waterstanden tot gevolg. Een goed voorbeeld hiervan zijn de overstromingen in 1994 en 1995 waarbij een kwart miljoen mensen moesten worden geëvacueerd. De overstromingen waren voor de Rijksoverheid aanleiding om de veiligheid van het rivierengebied onder de loep te nemen en waar nodig te verbeteren (RvdR, 2013). Het kabinet streeft naar een integrale aanpak van de hoogwaterproblematiek, waarbij voor het rivierengebied als geheel een koers wordt uitgezet en waarbij rekening wordt gehouden met de functies en belangen die in dit gebied aan de orde zijn. Daarvoor is een besluit op bovenregionaal niveau vereist. Het kabinet beschouwt de procedure van de Planologische Kernbeslissing (PKB) hiervoor het geschikte instrument (zie kader 2). In de PKB Ruimte voor de Rivier zijn de aard en de locatie van de maatregelen op hoofdlijnen aangegeven. Na de PKB-procedure zullen de maatregelen verder worden uitgewerkt en vervolgens uitgevoerd. Deze PKB bevat geen concrete beleidsbeslissingen. De PKB zet de beleidslijnen uit van de Rijksoverheid, aan lager gelegen overheden wordt gevraagd rekening te houden met dit gevoerde beleid (Berenschot, 2007).

#### Kader 2

##### Planologische Kernbeslissing

Een Planologische kernbeslissing was tot de inwerkingtreding van de nieuwe [Wet ruimtelijke ordening](#) in 2008, een plan van de Nederlandse Rijksoverheid voor de inrichting van Nederland of van delen van Nederland. De ruimte in Nederland wordt door allerlei overheden ingericht: rijk, [provincie](#) en [gemeente](#). Elke overheid maakt daarvoor haar eigen ontwerp. Het rijk vatte zijn plannen tot 2008 samen in een planologische kernbeslissing (PKB) (Spit & Zoete, 2006).

### Programma Ruimte voor de Rivier

Het programma Ruimte voor de Rivier is ontstaan uit het PKB ruimte voor de rivier dat is opgesteld na aanleiding van de overstromingen in 1994 en 1995. Deze overstromingen diende als aanleiding voor de Rijksoverheid om in te grijpen in de fysieke omgeving van het rivierengebied, om de veiligheid van de mensen en bedrijven achter de dijken te kunnen garanderen. Ruimte voor de rivier is een programma van de ministeries Verkeer en waterstaat (V&W), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van V&W (nu staatssecretaris van I&M). Zij werkt samen met vijf provincies, ongeveer acht waterschappen en de gezamenlijke gemeente in het rivierengebied (RvdR, 2011). Het programma Ruimte voor de Rivier is gericht op twee doelstelling namelijk:

1. **Op het vereiste niveau brengen van bescherming, om de veiligheid te kunnen garanderen van de aangewezen gebieden.** Het vereiste veiligheidsniveau in het rivierengebied rond de Rijntakken moet uiterlijk in 2015 in overeenstemming zijn gebracht met de maatgevende Rijnafvoer van 16.000 m<sup>3</sup>/s bij Lobith. Voor het gedeelte van de Maas benedenstrooms van Hedikhuizen geldt dat het veiligheidsniveau uiterlijk in 2015 in overeenstemming moet zijn gebracht met de maatgevende Maasafvoer van 3.800 m<sup>3</sup>/s bij Borgharen. Voor de IJssel wordt de afvoer vanuit de Rijn nog verhoogd met een gezamenlijke toestroom van de zijrivieren van 250 m<sup>3</sup>/s. Voor de toekomst wordt een verdere stijging van rivierafvoeren en de zeespiegel verwacht. Bij het ontwerp van de maatregelen om het vereiste veiligheidsniveau te bereiken zal hiermee rekening moeten worden gehouden (Samen werken aan maatwerk, 2013)

2. **Het leveren van een bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit van het rivieren gebied.** Naast het bereiken van de veiligheid heeft deze PKB tot doel een bijdrage te leveren aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het riviereengebied en het riviereengebied daarmee economisch, ecologisch en landschappelijk te versterken. Behoud en ontwikkeling van beschermde natuurwaarden heeft daarbij bijzondere aandacht. Door de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit moet het riviereengebied aantrekkelijker en leefbaarder worden. Het streven is om water en andere ruimtelijke functies te combineren.

Het programma Ruimte voor de Rivier en zijn dubbele doelstelling past in de trend van 'integrated flood risk management' (zie kader 3), een hernieuwde aanpak van watermanagement. Bij het behouden van kernkwaliteiten van de riviertakken gaat het om het conserveren van bijzondere bestaande kenmerken van bijvoorbeeld ecologische, cultuurhistorische, economische of visueel ruimtelijke aard. Het betreft onder meer het herstel van ecologische processen en waarden, het scheppen van aantrekkelijke woon-, werk- en recreatiemilieus en het versterken van belevings- en oriëntatiemogelijkheden (Samen Werken aan maatwerk, 2013). Waarbij doelstelling één vanzelfsprekend een hogere prioriteit heeft dan doelstelling twee (veiligheid is een initiërend en ruimtelijke kwaliteit een conditionerend doel). Doelstelling één focust zich op het ruimte maken voor de rivier, met als doel om meer doorstroomcapaciteit te creëren. Het ruimte maken voor de rivier breekt met de trend, waaraan Nederland zich tot op heden vasthoudt (Van Herk, 2013). Motto van programma Ruimte voor de Rivier is: "Ruimte waar kan, dijken waar nodig".

De staatssecretaris geeft gevraagd aan de verschillende regio's waarin de problematiek speelt te komen met een aantal peil verlagende maatregelen die tevens de ruimtelijke kwaliteit verbeteren. Van een lange lijst met 700 maatregelen die door lokale overheden zijn ontwikkeld, zijn er door de Rijksoverheid 39 geselecteerd en goed gekeurd. Later in het planningsproces bleken vijf van de 39 projecten niet meer noodzakelijk door dat de doelstellingen al waren behaald met overige projecten. In 2006 is men begonnen met het programma met een budget van dat overeenkomt met een bedrag van 3,2 miljard euro. Verwacht wordt dat het programma voor 2015 afgerond wordt.

### Waarom het programma Ruimte voor de Rivier?

De overstromingen hebben niet een direct causaal verband met het programma Ruimte voor de Rivier, maar hebben het denken over water en waterveiligheid geïnitieerd op dat moment. In het geval van waterveiligheid is een incident nodig om bewustzijn en urgentie te kweken, om vervolgens het probleem aan te pakken: "Men zegt wel eens, het gebed van een dijkgraaf is: "geef ons heden ons dagelijks brood, en een kleine watersnood". Want een kleine watersnood is nodig voor iedereen om besef te hebben, dat we met z'n alle onder de waterspiegel leven". De hoge waterstanden in 1993 en 1995 waren de incidenten die hebben geleid tot bewustwording en het besef dat er iets gedaan moest worden aan waterveiligheid: "die [overstromingen] zijn aanleiding geweest om na te denken van, oke hoe en waar gaat de waterstand naartoe? En hoe gaan we dat dan doen, gaan we dat dan doen met dijkverbetering?. Het is de initiator geweest om iets te doen. Als we die niet hadden gehad, dan waren we nooit aan RvdR begonnen". Het uiteindelijke denken

### Kader 3

#### Integrated Flood Risk Management (IFRM)

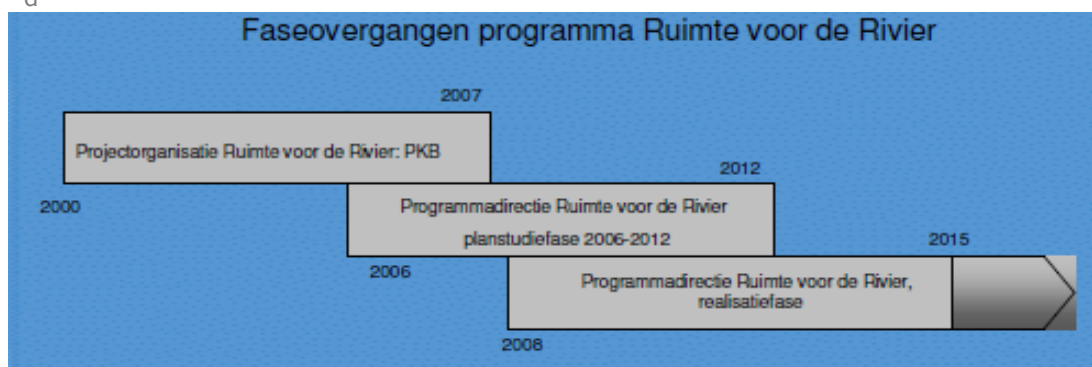
IFRM is een management benadering om maatregelen te ontwikkelen en te implementeren gericht op het terugbrengen van overstromingsrisico's. Middels samenwerking tussen verschillende disciplines en stakeholders, met verscheidene belangen en meningen. IFRM is een nieuwe benadering in het managen van water, waar traditioneel gezien risico's voornamelijk civiel werden aangepakt (van 'fighting against water' naar 'living with water'). De laatste decennia is er vraag gekomen naar een meer geïntegreerde vorm van watermanagement, vanwege de complexiteit van de opgave. Er moest meer gekeken worden naar een geïntegreerde benadering vanuit een 'urban' en 'land use' planning proces, om tot een effectieve manier van overstromingsrisico's management te komen. IFRM: 'an approach to water (flood) management that recognises its multidimensional character; space, time multidiscipline and stakeholders, and the necessity to address, embrace and relate these dimensions holistically' (Van Herk et al, 2013).

over waterveiligheid heeft geleid tot de Planologische Kernbeslissing (PKB), waarin tien jaar vorm is gegeven aan het programma Ruimte voor de Rivier.

### Ruimte voor de Rivier een programmatische aanpak

De aanleiding voor het programma Ruimte voor de Rivier is in de vorige paragraaf aanbod gekomen. Het programma is de uiteindelijke concrete invulling van de problematiek rondom de rivieren. In deze paragraaf zal er verder worden ingegaan op de vraag, waarom er gekozen is voor een programmatische aanpak. Deze keuze hangt samen met de tweeledige doelstelling die genoemd is in de introductie op het programma namelijk: het garanderen van de veiligheid in het rivierengebied & het verhogen van de kwaliteit van de fysiek ruimtelijke leefomgeving. Beide doelstellingen bevinden zich op strategisch niveau, waarbij de uiteindelijke stip op de horizon bekend is, en de concrete invulling daarvan ook, namelijk de 34 uit te voeren projecten. Door middel van een programma worden deze projecten op tijd en kwalitatief naar behoren opgeleverd. Er zijn verschillende redenen te onderscheiden op basis van primaire data, waarom de problematiek rondom Ruimte voor de Rivier programmatisch is aangepakt:

- Het programma Ruimte voor de Rivier richt zich op interne **flexibiliteit** tussen projecten, met name op het gebied van kennis heeft men door flexibiliteit een hoop onderlinge leereffecten weten te bereiken. De kennis die aanwezig was of ontstond bij het ene project is gemakkelijk doorgeschoven naar een daarop volgend project met de zelfde karakteristieken: “[RvdR] is bewust programmatisch aangepakt, om verschillende redenen. 1 we willen dat de linkerhand van de rechterhand leert. Dat je een soort kruisbestuiving gaat krijgen. En dat je de leereffecten gebruikt die er zitten, want het ene [project] was al wat verder dan de andere. En dat die ervaringen, toch niet ieder in z’n eigen kolom, met z’n eigen oogklepjes, dat ie daar in blijven hangen. Maar dat die ervaring gedeeld gaan worden”. Het belang van ervaringen delen blijkt uit deze quote, verrassend genoeg is dit in het verleden vaak niet gebeurd. Na een gerealiseerd project, werd alle opgedane kennis over de spreekwoordelijke schouder gegooid in plaats van opgeslagen. Dit kwam voornamelijk doordat er een einde kwam aan de organisatieoverstijgende samenwerking. De opgedane kennis was vaak een synergie van inter-organisatorische samenwerking en wanneer de betrokken organisaties weer uit elkaar gingen, ging daarmee ook de kennis verloren. In het Ruimte voor de Rivier is deze kennis bewust bewaard en gebruikt bij andere projecten. Naast deze flexibiliteit op het gebied van kennis, zijn de projecten qua uitwerking op zich ook flexibel. Hiermee wordt bedoeld op het feit dat de het effect van een project uitwerking heeft op een andere locatie dan de projectlocatie.
- Gezien de korte herhalingsperiode tussen de twee overstromingen in 1993 en 1995, was er enige urgentie in het uitvoeren van het programma. Door de urgentie van de problematiek is er in het programma gestuurd op **tempo**. Waar normaalgesproken 14 jaar voor een project geen uitzondering is (Elverding, 2008) was het plan in het programma Ruimte voor de Rivier, alle projecten binnen 10 jaar uit te voeren: “We hadden in 2006 een planning gemaakt volgens de toen geldende standaard. En toen kwamen we op 2020 uit. Terwijl de politieke opdracht was einde 2015 gereed, hoe haal je 5 jaar in?”. Dit heeft behoorlijk wat d



Figuur 6: faseovergang Programma RvdR

druk op het proces gezet. In de praktijk heeft dit geleid dat verschillende processen in de planning niet achterelkaar zijn gezet maar parallel geschakeld (zie figuur 6). Deze parallelschakeling heeft een grote bestuurlijke druk tot gevolg gehad, wat een hoop risico's met zich mee heeft gebracht. Figuur 7 geeft aan dat de planstudiefase en realisatiefase veel overlap hebben, dit betekent dat de overgang van besluit naar aanbesteding zo kort mogelijk is gehouden. Dit blijkt ook uit de reactie van de respondenten: *"stop meer tijd in je planstudie en minder tijd in je voorbereiding en je houdt je uitvoering constant. We hebben geprobeerd de overgang van projectbesluit, naar marktbenadering zo kort mogelijk te maken. En daar de tijdswinst in te boeken."* De parallelle schakeling van verschillende processen, heeft vijf jaar tijdswinst opgeleverd. Om deze tijdswinst te realiseren is er anticiperend en faciliterend te werk gegaan in het programma. Dit betekent dat marktpartijen vroeg in het proces zijn benaderd (anticiperend) en organisaties alle middelen hebben gekregen (financieel, kennis en mankracht) om volgens planning te werken (faciliterend). Vertragingen binnen projecten zijn funest voor het halen van de uiteindelijke opleverdatum van het programma: *"want we willen gewoon voor het eind van het jaar resultaat. En elke hulp die je nodig hebt kun je krijgen, maar het wordt niet geaccepteerd dat je te laat bent"*

- Om de voortgang van het programma Ruimte voor de Rivier te bewaken, besteed men vanuit de programmadirectie veel aandacht aan risicomangement. Er is een groot budget in de programmabegroting beschikbaar gesteld voor het beheersen van risico's, ongeveer 16% van het programmabudget. Ten opzichte van bijvoorbeeld een Noord-Zuidlijn (4%) is dit een aanzienlijk bedrag. Door een dergelijk bedrag aan te wenden voor risico's wordt voorkomen dat men bij de programmadirectie binnen no-time over het gestelde budget zit, wat vaak het geval is bij infrastructurele werken (Flyvbjerg et al, 2003). Er is door de programmadirectie twee keer per jaar een risicosessie ter beschikking gesteld voor elk individueel project, om de analyses te standaardiseren en te voorkomen dat elk project zijn eigen risicoanalyse doet. Op deze manier wordt de risicoanalyse op programma niveau uitgevoerd, wat budgettaire voordelen met zich meebrengt voor de regio. Deze houding is vanuit de regio in eerste instantie als betuttelend beschouwd, maar later zag men de voordelen ervan in.
- De programmatische aanpak van Ruimte voor de Rivier is generiek van aard, hiermee kan de NIMBY discussie per projectlocatie worden voorkomen. Wanneer men deze projecten los van elkaar zou realiseren zonder samenhang, zou de NIMBY discussie bij elk project opnieuw gevoerd moeten worden. Door de projecten gezamenlijk en programmatisch op te pakken, voorkomt men de individuele discussie en kan er alleen gereageerd worden op het programma gehele programma. Het feit dat men al in de PKB fase duidelijkheid heeft verschaft over de locatie van de verschillende projecten heeft verhelderend gewerkt voor direct getroffen.
- Daarnaast zijn alle projecten van doorslaggevend effect op initiërende doel, namelijk de doorstroomcapaciteit verhogen om de waterveiligheid in het rivierengebied te waarborgen. Wanneer een enkel project niet wordt gerealiseerd zal dit betekenen dat het primaire doel niet wordt gehaald. Een programmatische aanpak benadrukt de samenhang van projecten, in het licht van de doelstelling. In een programma kan er op deze doelstelling beter worden gestuurd, dan wanneer deze projecten individueel worden behandeld.

De doelstellingen van Ruimte voor de Rivier vragen om een relatief strakke 'top-down' sturing. Er zal hier later nog op worden ingegaan. Eerst zullen de verschillende organisaties in het programma Ruimte voor de Rivier worden behandeld.

### **Programma Ruimte voor de Rivier, wie doet er mee?**

Vanuit de rijksoverheid kwam al snel het begrip dat de programmadoelstelling niet zonder samenwerking kon worden behaald, mede door de conditionerende doelstelling (het verhogen van

ruimtelijke kwaliteit). Om hier invulling aan te geven is input van- en samenwerking met de regio nodig, niet alleen met lokale of regionale overheden maar ook met waterschappen of particulieren. Ruimtelijke kwaliteit kan alleen ontstaan door nauwe samenwerking tussen organisaties die op gebiedsniveau belangen hebben. Om deze reden is in de PBK fase aan de verschillende regio's gevraagd om met maatregelen te komen die waterstandverlaging combineerde met het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit. Deze maatregelen zijn in de regio tot stand gekomen door samenwerking tussen lokale/regionale overheden, waterschappen en particulieren die betrokken zijn bij fysiek ruimtelijke omgeving. Vervolgens zijn de project doorgerekend door ingenieursbureaus om ze te toetsen aan de opgelegde kaders. Deze kaders zijn uitgezet door de programma directie. De directie is tevens verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de projecten binnen afgesproken budget en tijd. De directie bestaat uit voornamelijk Rijkswaterstaat-ers en ingehuurd personeel. Naast dat Rijkswaterstaat de taak van programmadirectie op zich neemt, is men ook verantwoordelijk voor de realisatie van negen projecten in het programma. Deze projecten worden door Rijkswaterstaat uitgevoerd, omdat er in de regio te weinig kennis is om de projecten zelf te realiseren. Respondenten beschouwen Rijkswaterstaat als de huisvader van het programma. Nu helder is welke organisaties zich bewegen binnen het programma Ruimte voor de Rivier, kan er gekeken worden naar het doel van de samenwerking in programma vorm.

### Waar doen ze het met zijn allen voor?

Het intrinsieke doel van het programma Ruimte voor de Rivier is veiligheid en kwaliteitsverhoging, iets waar in principe niemand tegen kan zijn. De manier waarop dit wordt bereikt en de maatregelen die daarvoor moeten worden getroffen kunnen echter wel weerstand opwekken. In het geval van Ruimte voor de Rivier was hiervan sprake. Voor een aantal projecten moesten grote stukken (bewoond)land worden verworven. Wat heeft geleid tot veel weerstand in bepaalde regio's. Doormiddel van de dubbeldoelstelling heeft men getracht een maatschappelijk draagvlak te creëren: *"Op het moment dat je deze dubbele doelstelling niet had gehad, ga je er bij elk ontwerp toch op letten. In verband met bestuurlijk acceptatie en ook in verband met maatschappelijke acceptatie, dat het natuurlijk ruimtelijk aanvaardbaar ontwerp is"*. Het sturen op deze dubbele doelstelling en het creëren van maatschappelijk draagvlak heeft niet in elk project tot het gewenste effect geleid. Een voorbeeld hiervan is het Veessen Wapenveld (Kader 4), waar bewoners de hakken stevig in het zand hebben gezet, als het gaat om onteigening. Het verzet tegen onteigening heeft in het project tot procesmatige vertraging geleid: *"[interviewer]de mensen die direct geraakt werden door de ingreep in de fysieke leefomgeving. Zou je daar ook enigszins de vertraging aan toe kunnen schrijven?*

*[geïnterviewde] ja, wat je ziet is, dat één van de belangrijke elementen voor besluitvorming en ook voor bestuurlijke besluitvorming toch wel is dat er enige mate van draagvlak of dergelijke is. En wat je heel duidelijk ziet is, met name vanuit de agrarische omgeving, er veel weerstand is geweest. En vanuit die weerstand is er eigenlijk altijd heel veel, politieke onrust geweest. En dan wordt het toch moeilijk voor een bestuurder om zo'n besluit te nemen, en dat je dan toch nog een keer gevraagd wordt om dingen beter uit te zoeken of er opnieuw naar te kijken"*. Uit het citaat blijkt dat de vertraging in het proces is toe te schrijven aan een weinig coöperatieve instelling van de bewoners. Conclusie is dat samenwerking met de direct getroffen in sommige gevallen lastig is geweest, omdat men geen overeenkomst had over de manier waarop het gemeenschappelijke doel werd bereikt. Interbestuurlijk waren er minder problemen met het bereiken van het gemeenschappelijke doel.

#### Kader 4

##### Veessen Wapenveld

Tussen Veessen en Wapenveld komt een hoogwatergeul, die de IJssel extra armslag geeft. Bij extreem hoogwater kan de geul tot 45 procent van het IJsselwater afvoeren. We hoeven niet te graven: de hoogwatergeul ontstaat doordat we in het gebied twee dijken van elk bijna acht kilometer aan te leggen. We verwachten dat de hoogwatergeul Veessen-Wapenveld slechts eens in een mensenleven water hoeft af te voeren. De rest van de tijd is het agrarisch gebied. De geul zorgt ervoor dat de IJssel bij hoog water meer water kan afvoeren en dat de rivier niet buiten haar oevers treedt. Als de geul volloopt, zorgt dit voor een tijdelijke verlaging van het peil in de IJssel met 71 centimeter. Dit werkt door tot Deventer en zelfs tot Zutphen. Beter fietsverbindingen, nieuwe natuur en versterking van de agrarische structuur maken het gebied mooier en aantrekkelijker.

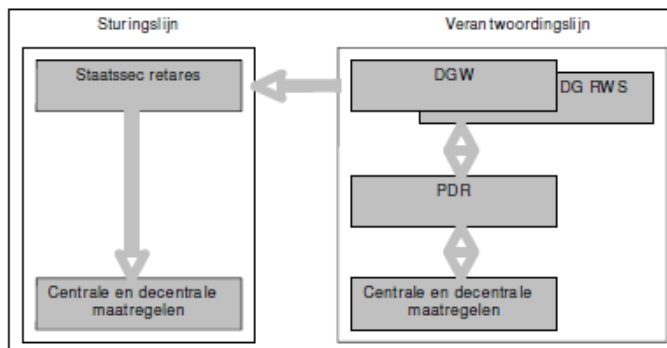
(<http://www.ruimtevoorderivier.nl/projecten/gelderland/hoogwatergeul-veessen-wapenveld> bezocht op 02-06-2014)

Om organisaties zoals lokale/regionale overheden en waterschappen gecommitteerd te houden aan het gemeenschappelijk doel is er in het programma Ruimte voor de Rivier een groot budget geweest voor informele gelegenheden zoals etentjes en borrels. Vanuit de primaire data wordt er geknipscherend gesteld dat Ingwer de Boer (HID Ruimte voor de Rivier) zijn geld verdiende in de horeca. Doelend op het feit dat, hij zich vaak zou begeven in horeca gelegenheden om bestaande of onbestaande relaties tussen organisaties aan te leggen of te verbeteren. Dit was de manier om de onderlinge lijntjes tussen organisaties kort te houden en het vertrouwen in elkaar te versterken. Het managen van relaties tussen organisaties en aandacht voor de onderlinge communicatie is van groot belang voor de samenwerking en het commitment aan het gemeenschappelijke doel. Men moest gemakkelijk naar elkaar toe kunnen stappen, zonder daarbij een barrière te voelen. Voornamelijk om onderlinge leereffecten te kunnen realiseren tussen de verschillende betrokken organisaties ten behoeve van het gemeenschappelijk doel. Bij het managen van organisatieoverstijgende relaties is er volgens een respondent rekening gehouden met de verschillende culturen van de organisaties in Ruimte voor de rivier: *“Een waterschapscultuur is een hele andere cultuur dan een RWS cultuur en ook dat is niet dé cultuur altijd. Het schakelen moet ook intern en extern. Je belangen zijn anders, maar ik denk dat we altijd over en weer openheid daarin gesteld hebben”*.

Gebleken is dat interbestuurlijk het gemeenschappelijke doel gesteund werd door alle organisaties, doormiddel van een sterke sturing op organisatieoverstijgende relaties. Enkel op het niveau van direct getroffen door de afgesproken maatregelen is er weerstand ontstaan. Deze weerstand is bestuurlijk moeilijk te voorkomen en er is in het programma zo goed mogelijk mee om gegaan via de kaders die gesteld zijn door de programmadirectie. Verder worden ingegaan op de besturing van het programma..

### De governance van het Programma Ruimte voor de rivier

In deze paragraaf wordt ingegaan op de manier waarop er invulling is gegeven aan het programma governance. De eindverantwoordelijkheid van programma Ruimte voor de rivier en de genoemde doelstellingen die in het PBK vastliggen, ligt bij de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (V&W), nu Infrastructuur en Milieu. Het bereiken van deze doelen krijgt vorm door een decentrale uitvoering enerzijds en anderzijds een centrale verantwoordelijkheid voor beheersing en tijdige realisatie van het programma. DG Water en DG RWS zijn gezamenlijk verantwoordelijk naar de staatssecretaris voor de aansturing van het Programma Ruimte voor de Rivier, zowel in de planstudiefase als in de realisatiefase (zie figuur zeven).



Figuur 7: sturingslijn en verantwoordingslijn

Zoals eerder besproken is in de PKB fase is gekozen voor een benadering waarbij decentrale bestuurders rivier verruimende plannen konden voorstellen aan de landelijke projectorganisatie (RWS). Waarna deze plannen zijn getoetst op de centrale kaders (tijd en geld) in het licht van veiligheid en ruimtelijke kwaliteit. In de planstudiefase van het programma Ruimte voor de Rivier zijn er extra afspraken gemaakt met de decentrale initiatiefnemers. Met als achtergrondfilosofie, decentraal wat kan, centraal wat moet (Wro, 2008), om draagvlak te creëren. Dit heeft er voor gezorgd dat projecten ook grotendeels door decentrale partners zijn uitgevoerd, met name waterschap en gemeenten zijn hier voor verantwoordelijk. Het kleinere deel van de projecten is uitgevoerd door centrale overheden, met als uitvoerend orgaan Rijkswaterstaat.

Figuur acht is het organogram van het programma Ruimte voor de Rivier, waarbij 'RWS-P (projecten uitgevoerd door RWS)' 40% van de financiering behelst en 'niet RWS (projecten uitgevoerd door waterschap of gemeente)' 60% van de financiering.

Daarnaast zijn in figuur 8 de drie taken van de programmadirectie zichtbaar namelijk:

- **Programmabeheersing:**

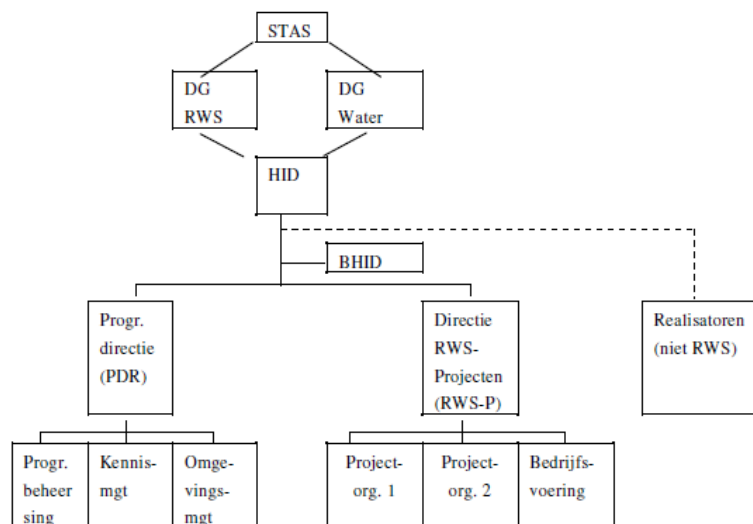
Het beheren van de scope van het programma en het opstellen en bewaken van de Programmabegroting en tijdsduur. Zodat de beide doelstellingen van het programma op een efficiënte en effectief wijze worden gerealiseerd binnen de gestelde tijd en het gestelde budget.

- **Kennismanagement:**

Het inbrengen, verzamelen, ontsluiten, bundelen en beschikbaar stellen van alle specialistische kennis en ervaring die aan de orde is bij het programma Ruimte voor de Rivier, ten behoeve van de inhoudelijke en kwalitatieve beheersing en coördinatie van het programma. Evenals voor het ter beschikking stellen van deze kennis aan de verschillende bevoegd gezag, instanties en realisatoren.

- **Omgevingsmanagement:**

Het bewaken van een consistente omgevingsbenadering, het bij elkaar houden en faciliteren van bestuurlijke partners en realisatoren en het zijn van een frontoffice voor alle betrokken partijen binnen het betreffende gebied. Het leggen van verbindingen binnen het totale programma. Het volgen van politiek, bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het programma Ruimte voor de Rivier.



Figuur 8: Realisatie organogram RvdR

De strategie van het programma Ruimte voor de Rivier die beschreven is in het realisatiefase document (2009) is gebaseerd op samenwerking. Dat betekent dat PDR op alle niveaus (operationeel, tactisch en strategisch) handelt vanuit een samenwerkingsgedachte waarbij sprake is van een "partnership", een wij/zij houding is nadrukkelijk vermeden. Daarbij wordt een hiërarchische sturing pas als laatste redmiddel ingezet. Uit de praktijk blijkt dat er wel degelijk een sterke hiërarchische verdeling voelbaar is en deze wordt ook erkend vanuit de programma directie: "we hadden binnen de programma directie, programmabeheersing, die zat echt in de nek te hijgen[van projectleiders]". Toch is deze strakke sturing niet als vervelend beschouwd, maar als overwegend prettig. Omdat een strakke sturing druk op het resultaat hield en deze druk, niet altijd intrinsiek vanuit een lokale partner zoals waterschappen gevoeld werd.

De sturing in het programma RvdR is binnen de PKB fase gericht op een open en adaptief proces. Waarbij direct betrokkenen in de omgeving en deelnemende organisaties hun input hebben kunnen leveren aan de mogelijke oplossingen voor de spelende problematiek. Op deze manier is gebruik gemaakt van lokale kennis ('tacit knowledge') en getracht 'goodwill' te kweken bij de direct betrokkenen in de omgeving: "niet vanuit het machtsdenken, maar meer gekozen voor een samenwerkingsvorm". Later in het programma is er gekozen voor een strakke centrale sturing, om binnen tijd en budget te blijven. De complexe planningsomgeving waarin de problematiek van RvdR zich voordoet en het parallel laten lopen van processen zijn factoren geweest die verklarend zijn voor een verandering van open en adaptief naar een meer voorspellend en controlerende stijl van sturen. Tegenslagen in een soepel verloop van deze verandering ligt in het grondverwervingsproces. Dit proces verliep niet op alle plaatsen volgens plan, waardoor een strakke sturing vanuit Rijkswaterstaat lastig was, door het niet bezitten van grond.



### §4.3 Nationaal samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

#### Nederland schoon en gezond met ruimte voor ontwikkeling

Een schone en gezonde leefomgeving is een basisvoorwaarde voor burgers en bedrijven in Nederland. Om aan deze basisvoorwaarde te kunnen voldoen is goede milieukwaliteit onontbeerlijk. Voor een goed milieu moet de kwaliteit van bodem, lucht en geluid minimaal voldoen aan (internationale) normen, met een gelijk niveau over het hele land. Hierbij wordt de gezondheid van burgers gewaarborgd (SVIR, 2012). In 1999 heeft de Europese Unie wetgeving doorgevoerd met betrekking tot maximale concentraties van bepaalde stoffen in de lucht (Council Directive, 1999). Deze Europese wetgeving is vervolgens verplicht geïmplementeerd in de nationale wetgeving (staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2001) Hieronder vielen verschillende stoffen (zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht) waarvan de concentratie niet hoger mocht zijn dan was aangegeven in de wet. Nederland voldeed aan de maximale norm voor het merendeel van deze stoffen, alleen concentraties fijnstof (ingangdatum 2005) en stikstofdioxide (ingangdatum 2010) overschreden de gestelde norm. Naast het feit dat het niet voldoen aan de gestelde Europese normen slecht voor de volksgezondheid was, heeft het nog een ander consequentie gehad. Normoverschrijding heeft geleid tot het stoppen van het Tracébesluit Burgerveen-Leiden. Een uiteindelijke bouwstop voor alle infrastructurele projecten (en andere projecten) dreigde doordat men op sommige plaatsen in Nederland simpelweg niet aan deze gestelde norm kon voldoen. Verschillende kranten berichtte met artikelen als: *"Hoe Nederland op slot ging"* (Trouw, 2005). De dreigende bouwstop, heeft voor veel roering gezorgd in de Nederlandse politiek, omdat het realiseren van grote infrastructurele projecten niet meer mogelijk was, met alle gevolgen van dien. Om uiteindelijk toch aan de gestelde Europese normen te voldoen voor fijnstof en stikstofdioxide is er een verzoek om derogatie gedaan aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Het derogatieverzoek moest in deze worden begeleid met een plan, om aan te tonen dat Nederland wel zou voldoen aan de Europese normen na het verstrijken van de derogatieperiode. Het plan dat Nederland heeft toegevoegd aan het derogatieverzoek is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). De Europese commissie heeft positief gereageerd op het NSL en het derogatieverzoek van Nederland ingewilligd. Met het inwilligen van de derogatie zijn de deadlines voor het halen van de fijnstof norm en stikstofdioxide norm uitgesteld naar respectievelijk 2011 (voor fijnstof) en 2015 (voor stikstofdioxide).

#### Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

Het NSL als plan moest onderbouwen dat Nederland aan het eind van de derogatietermijn zou voldoet aan de wettelijke Europese normen op fijnstof en stikstof. Doormiddel van een gezamenlijke krachtsinspanning laat het NSL overtuigend zien dat Nederland in staat is om, na verkregen derogatie, overal en tijdig te voldoen aan de grenswaarden voor fijnstof en voor stikstofdioxide. Het voldoen aan deze grenswaarde heeft geleid tot een tweeledige doelstelling van het programma (NSL) namelijk (NSL, 2009):

- het verbeteren van de luchtkwaliteit ten behoeve van de volksgezondheid;
- het bieden van ruimte voor en bijdragen aan de onderbouwing van ruimtelijke projecten.

Om beide doelen te realiseren is een intensieve interbestuurlijke samenwerking nodig tussen Rijk, regionale en lokale overheden om tot gezamenlijke afspraken te komen. Voor deze gebieden zijn Regionale Samenwerkingsprogramma's Luchtkwaliteit (RSL's) opgesteld die samen met het nationale plan de basis vormt van het NSL (NSL, 2009). Binnen de samenwerking zijn generieke en specifieke maatregelen te onderscheiden. Generieke maatregelen komen vanuit de rijksoverheid en hebben effect op alle regio's binnen het NSL, specifieke maatregelen daarentegen hebben hun weerslag op een specifieke regio binnen het NSL. De projecten waarvoor ontwikkelingsruimte wordt gemaakt in het NSL zijn onder te verdelen in twee categorieën (NSL, 2009):

1. Kleine projecten Dit zijn projecten die de luchtkwaliteit niet 'in betekenende mate' verslechteren. Deze projecten worden niet meer beoordeeld op luchtkwaliteit. Ze zijn

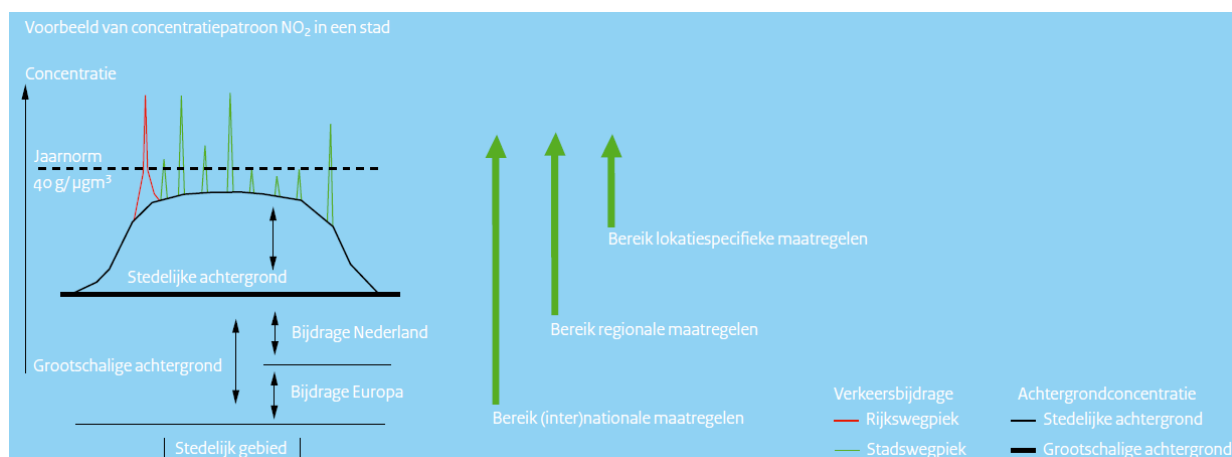
namelijk zo klein dat ze geen wezenlijke invloed hebben op de luchtkwaliteit. Draagt een klein project niet of nauwelijks bij aan luchtverontreiniging, dan is er geen belemmering voor, óók niet in overschrijdingsgebieden (gebieden met te veel luchtvervuiling).

2. Grote projecten Deze projecten verslechteren de luchtkwaliteit 'in betekenende mate'. Ze worden waar mogelijk opgenomen in de gebiedsgerichte programma's van het NSL. Deze projecten worden niet meer beoordeeld op de afzonderlijke effecten op de luchtkwaliteit, maar getoetst aan het NSL. Met deze projecten moeten in het specifieke gebied nog steeds de grenswaarden kunnen worden gerealiseerd. Alleen dan kan het project doorgaan. De negatieve gevolgen van het project voor de luchtkwaliteit worden in het gebiedsprogramma gecompenseerd door inzet van maatregelen.

Om de grote projecten te realiseren is er gekozen voor speciaal beleid binnen het NSL. Nederland heeft in de wetgeving ruimtelijke ordening en de normen voor luchtkwaliteit aan elkaar gekoppeld. Nederland betreft al sinds jaar en dag álle relevante belangen (dus ook die van het milieu) bij ruimtelijke besluiten. Dit betekent dat bij elk afzonderlijk ruimtelijk project er een onderzoek plaatsvindt naar de effecten van het project op luchtkwaliteit (uitleg NSL, 2010).

Aan de basis van het NSL ligt de monitoringstool die de concentraties van fijnstof en stikstof nauwkeurig weet te meten op basis van data aangeleverd door verschillende bestuurslagen. Daarnaast berekend de tool ook de effecten van doorgevoerde maatregelen op de aanwezige concentraties. Resultaten van de doorgevoerde maatregelen zullen worden verwerkt in de jaarlijkse rapportage, waarop het NSL gebaseerd is. De concentraties fijnstof en stikstof worden in verschillende soorten concentraties ondergebracht. De bestaande concentratie heet de grootschalige achtergrondconcentratie en is autonoom, deze wordt veroorzaakt door landelijke en internationale uitstoot. Daarnaast bestaat er een stedelijke achtergrond concentratie met pieken. De concentraties en maatregelen zijn schematisch weergegeven in figuur negen. Daarin zijn de achtergrond concentraties te zien en het bereik van de maatregelen op verschillende bestuurlijke niveaus. Op basis van de rapportages gevormd met behulp van de monitoringstool wordt beleid gevoerd.

Het NSL heeft een budget van bijna 2 miljard euro om mitigerende maatregelen uit te voeren op alle bestuurlijke niveaus. Deze financiering is gebaseerd cofinanciering, dit betekend dat de desbetreffende bestuurslaag, zelf ook financieel bijdraagt aan mitigerende maatregelen. Doormiddel van het doorvoeren van mitigerende maatregelen op verschillende schaalniveaus wordt de lucht schoner en creëert men ontwikkelingsruimte voor verschillende ruimtelijke projecten.



Figuur 9: voorbeeld concentratie verloop in de stad (NSL publicatie, 2009)

### Waarom het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit?

In de introductie is uiteengezet dat Europese wetgeving op het gebied van luchtkwaliteit en de implementatie daarvan in de Nederlandse wetgeving onderliggend zijn aan het NSL. De implementatie van deze wet is inderdaad een 'incentive' geweest voor het NSL. Directe urgentie is ontstaan toen de rechter infrastructurele projecten afschoot op basis van luchtkwaliteit en de bouw in Nederland 'op slot ging'. Toch kunnen deze factoren niet gezien worden als directe oorzaak van het programma. Het zijn de inhoudelijke oorzaken voor het maken van beleid op luchtkwaliteit: *"Dat is de inhoudelijk oorzaak voor het feit dat er iets is gebeurd. Het is niet de oorzaak voor het feit dat er een programma is gekomen, het is de oorzaak voor het feit dat er iets is gekomen. Als je 'm helemaal uitkleedt, er was een Europese norm voor luchtkwaliteit en we voldeden daar in Nederland niet aan, dus moest er iets gebeuren"*. Om de problematiek op te lossen die de Europese regelgeving had geïnitieerd op het gebied van luchtkwaliteit, was er specifiek beleid nodig dat bestuurslaag overstijgend was. Om deze bestuurslaag overstijgende problematiek aan te pakken was een programma als managementvehikel een geschikt middel. Door middel van een programma, kon men gemakkelijk tussen bestuurslagen communiceren en tot gemeenschappelijke doelen komen op het gebied van één specifieke problematiek, namelijk luchtkwaliteit. Het strategische karakter van de problematiek is de reden geweest om het halen van de gestelde normen programmatisch aan te pakken. Daarnaast speelt de volgende factor mee, bij de totstandkoming van het NSL

- Het gevoerde beleid voor het in werking treden van het NSL, schoot in ernstige mate te kort om Nederland aan de Europese normen te laten voldoen. Sterker nog, voor het NSL werd er geen beleid gevoerd op luchtkwaliteit en was er enkel wetgeving. Gemeenten waren zelf verantwoordelijk voor de luchtkwaliteit binnen de gemeentegrenzen en moesten hier zelf berekeningen voor maken. Deze berekeningen gingen via de provincie naar het ministerie van VROM, om vervolgen te worden doorgespeeld aan Brussel. Het grootste probleem van een dergelijke wetgeving is dat het niet rekening houdt met het feit dat luchtvervuiling zich weinig aantrekt van gemeente of zelfs landsgrenzen. Luchtvervuiling werd intergemeentelijk berekend maar heeft vaak zijn oorsprong over de grens. Het was voor de gemeentes daarom lastig om beleid te voeren op het verminderen van luchtvervuiling, wanneer deze van een bron buiten de gemeente afkomstig was. Maar ook binnen de gemeente grenzen was het lastig om vervuiling aan te pakken, omdat men met verschillende overheidslagen te maken had. De uitstoot van rijkswegen is een verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat en die van regionale wegen van de provincie. Wanneer deze uitstoot verantwoordelijk was voor het overschrijden van normen, moest de gemeente naar Rijkswaterstaat of de provincie om te praten over uitstootvermindering van de des betreffende weg. Samenwerking is onontbeerlijk om de gestelde problematiek aan te pakken. Maatregelen die nodig zijn om luchtvervuiling aan te pakken, moeten niet worden genomen op het gemeentelijke niveau waarop uitstoot wordt berekend. Deze maatregelen moeten generiek van aard zijn, in plaats van louter lokaal. Op een programmatische manier is dit te bewerkstelligen.

Er kan geconcludeerd worden dat het (afwezige) beleid voor de periode van het NSL niet toereikend was om Nederland op de afgesproken momenten te laten voldoen aan de gestelde wettelijke normen. Een programmatische benadering was een logische keuze, om de ontstane problematiek op te lossen, door in te spelen op organisatieoverstijgende samenwerking. Dus niet zo zeer de invoering van Europese wetgeving door middel van implementatie in de Nederlandse wetgeving noch de impasse die daaruit ontstond is de directe aanleiding van het NSL. Deze factoren waren aanleiding om 'iets' te gaan ondernemen. De afwezigheid van beleid en de beperkte wetgeving in de pre NSL periode heeft geleid tot het NSL en de daarin gehanteerde programmatische benadering. De oorzaken en aanleiding van het NSL zijn in de afgelopen paragraaf duidelijk geworden. Er kan nu gekeken worden naar de manier waarop NSL programmatisch is aangepakt en welke criteria er gestuurd is binnen het programma.

### Het Nationaal samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit een programmatische aanpak

Om Nederland te laten voldoen aan de gestelde Europese normen is er gekozen voor een programmatische aanpak, om organisatieoverstijgende samenwerking te faciliteren. Deze samenwerking vond plaats op strategische niveau om generieke en lokale maatregelen door te voeren. Er zal nu verder gekeken worden naar de redenen om de problematiek rondom luchtkwaliteit programmatisch aan te pakken. De hoofdreden is in de introductie en de oorzaak al genoemd en richt zich op de interne samenwerking tussen verschillende overheidslagen, later zal hier verder op worden ingegaan. Eerst zullen de verschillende besturingsaspecten waarop gestuurd is in het NSL aanbod komen.

- De uitspraak waarbij het project Burgerveen-Leiden is gesneuveld voor de rechter in 2005 heeft als een 'wake-up-call' gediend, om beleid te voeren op luchtkwaliteit. Dit heeft tot gevolg gehad dat er binnen het programma gestuurd is op **tempo**, om niet in bouwstop te vervallen. Een voorbeeld van het sturen op tempo is de druk die de Nederlandse lobby heeft gezet op de Europese Unie om generieke maatregelen door te voeren op het gebied van uitstoot van auto's en vrachtwagens. Zonder deze generieke maatregelen zou het lastig zijn geweest om ontwikkelingsruimte te creëren, omdat de achtergrond concentratie voor een groot deel bestond uit vervuiling veroorzaakt door personen/vracht transport in binnen en buitenland.
- Om deze doelstelling te halen is er naast tempo ook op **flexibiliteit** gestuurd. Om ontwikkelingsruimte ten behoeve van ruimtelijke projecten te creëren zijn mitigerende maatregelen nodig op verschillende niveaus: *"Zolang die mitigerende maatregelen en projecten met elkaar in balans zijn. creëer je dus ook een zekere vorm van flexibiliteit. En met name ook in dat generieke beleid, het bronbeleid, creëer je voor je zelf gewoon heel veel mogelijkheden. De flexibiliteit zit hem ook in dat de Raad van State, wat ik net ook al aangaf, feitelijk volstaat met een toets aan het NSL en niet langer een toets op detailniveau aan luchtonderzoek"*. Dit citaat geeft helder weer wat het belang is van flexibiliteit in het programma. Flexibiliteit slaat niet alleen op de projecten en maatregelen binnen het programma, maar op de bestuurlijke samenwerking tussen de verschillende overheidslagen. Een flexibele opstelling ten opzichte van elkaar, is de voedingsbodem voor een succesvolle samenwerking. Begrip voor elkaars situatie en positie staat hierin centraal.
- Om de dubbele doelstelling van het programma te realiseren is er gestuurd op **doelgerichtheid**. Maatregelen worden op generiek en specifiek niveau genomen, waarbij generieke maatregelen klein effect hebben op grote schaal en specifieke maatregelen groot effect hebben op kleine schaal. Een combinatie van beide zorgt voor het doelgericht aanpakken van de problematiek. Wanneer er bij een infrastructureel project na uitvoering van generieke maatregelen nog een te hoge achtergrond concentratie present is, kan deze concentratie verminderd worden met aanvullende specifieke maatregelen zoals schermen om een project doorgang te laten vinden: *"En dat zie je ook in Tracébesluiten terug, grote wegen projecten, infrastructuur projecten, waar ook echt locatie specifieke maatregelen zijn opgenomen, om binnen normen voor lucht en ook voor geluid te kunnen blijven, dus vaak heb je locatie specifieke maatregelen nodig om jezelf de ruimte te geven om projecten doorgang te kunnen geven"*. Een combinatie van beide maatregelen zorgt dus voor doelgericht beleid. Door het creëren van ontwikkelingsruimte op project specifiek gebied en een 'overall' verbetering van de luchtkwaliteit. Op deze manier wordt er een doelgerichte invulling gegeven aan tweeledige doelstelling van het programma.

Deze paragraaf heeft de besturingscriteria uiteengezet waarop gestuurd is in het NSL, er is specifiek op deze criteria gestuurd om de tweeledige doelstelling zo goed mogelijk uit te voeren. De urgentie van de problematiek heeft een belangrijke rol gespeeld in het sturen van het programma. De organisaties die betrokken zijn geweest bij de sturing van het programma hebben op 'level playing field' met elkaar samengewerkt om de doelstelling te realiseren. Er zal verder worden ingegaan op de deelnemende organisaties en de manier waarop zij hebben samengewerkt.

### Het Nationaal samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit wie doet er mee?

Het NSL is een samenwerking van verschillende overheidslagen vanwege grens overschrijdende problematiek. Luchtvervuiling houdt geen rekening met gemeentelijke, provinciale of zelfs nationale grenzen en vraagt dus om een geïntegreerde aanpak van de drie overheidslagen. Hierbij is elke bestuurslaag verantwoordelijk voor het eigen beleid op uitstoot factoren binnen hun jurisdictie. Voorbeelden hiervan zijn voor gemeentes lokale wegen en vergunningen, de provincie houdt zich bezig met provinciale wegen en de rijksoverheid is verantwoordelijk voor rijkswegen (via Rijkswaterstaat). Gemeente, provincie en het rijk zijn de drie organisaties die centraal staan in de samenwerking in het NSL. Daarnaast houdt het RIVM zich bezig met de monitoringstool waarop het programma gestoeld is. Het RIVM mengt zich niet in de inhoudelijke discussie, maar verwerkt de aangeleverde data in de monitoringstool, die als basis dient voor beleid.

Het is in het NSL helder wie er aan het programma deelneemt en waarom. Om samenwerking goed te laten verlopen is het van belang om op de hoogte te zijn van de (verschillende) belangen van de deelnemende organisaties. Alleen op deze manier kan men komen tot een gemeenschappelijk doel gedragen door alle deelnemende belanghebbende organisaties in het programma. Er zal in de volgende paragraaf in worden gegaan op de (verschillende) belangen van de drie overheidslagen en welk gemeenschappelijk doel is nagestreefd in het NSL.

### Waar doen ze het met zijn allen voor?

Het gemeenschappelijke doel van het NSL is eenvoudig vast te stellen. De eventuele bouwstop door slechte luchtkwaliteit zou zijn weerslag hebben op elke bestuurslaag, hieruit ontstond de gemeenschappelijke urgentie om de problematiek aan te pakken. Gemeenschappelijk doel is het voorkomen van de bouwstop door voldoende ontwikkelingsruimte te creëren op elke bestuurlijke laag en zorg dragen voor schone lucht ten bate van de volksgezondheid. Dit gemeenschappelijke doel zou logischerwijs tot weinig individuele weerstand moeten leiden, omdat alle individuele belangen van de verschillende bestuurslagen hiermee gediend worden. De weg naar het behalen van het gemeenschappelijke doel is soepel verlopen, omdat het niet deelnemen aan het NSL een individuele catastrofe zou betekenen, omdat de realisatie van projecten niet tot nauwelijks tot stand zou komen: *“En wat we uiteindelijk gemaakt hebben is iets waarbij we met z’n allen op bestuurlijk niveau gezamenlijk verantwoordelijk zijn geworden voor het geheel. En we elkaar aan elkaar hebben opgeknoopt, daarom werkt het ook. Want het interessante is dat als iemand zegt: “ik doe niet mee”. Dan mag dat, want er is geen wettelijke verplichting om mee te doen. Maar dan valt er heel veel in duigen. Dus het is heel kwetsbaar in die zin, maar tegelijkertijd is het eerste wat in duigen valt z’n eigen besluitvorming, wanneer hij er uitstapt. Als wij denken van weet je wat, wij zijn er wel klaar mee, dan kunnen onze eigen besluiten niet meer doorgaan”*. Dit citaat illustreert het feit dat er een duidelijk appèl wordt gedaan op gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie bestuurslagen. De problematiek is enkel op te lossen door een intensieve samenwerking, waarbij iedereen nodig is en iedereen ook de samenwerking nodig heeft om individuele en het gemeenschappelijke doel te behalen. Op deze manier houdt men elkaar ‘gevangen’ in het programma.

De samenwerking in het NSL wordt overwegend positief beoordeeld door de verschillende respondenten: *“[de samenwerking is] positief, constructief, en er is ook wel een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid, om dat doel te halen”* en *“[wanneer er een knelpunt is] gaan wij met de gemeentes overleggen en ook met het Rijk dat loopt over het algemeen wel soepel”*. Omdat men afhankelijk van elkaar is om het programmadoel te halen vindt de interactie en samenwerking in het NSL op ‘level-playing-field’ plaats, wat wil zeggen dat de relaties symmetrisch zijn zonder een duidelijke hiërarchische verdeling: *“Kan het Rijk niet beter sturen op de maatregelen die gemeente uitvoeren, zeggen wat ze moeten doen. We [ministerie] hebben dat steeds gezegd, nee dat is niet onze werkwijze want die gemeenten maken ook verschillende keuzes en hebben te maken met verschillende problemen”*. Uit dit citaat blijkt dat beslissingen niet centraal vanuit het rijk worden opgelegd, maar door gemeenten zelf worden geïnitieerd, wat de samenwerking in het NSL ten goede is gekomen. Toch is de samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen niet alleen maar over rozen gegaan. Bepaalde politieke beslissingen hebben voor

een deuk in het onderling vertrouwen gezorgd. Hiervan is de 130 km per uur discussie er één van. Een maatregel die maar moeilijk te verkroppen was voor provinciale en lokale overheden. Provincie en gemeente kregen te maken met een verhoging van de achtergrondconcentratie waar het gemeenschappelijke doel was om deze te verlagen. De wensen van de minister hebben voor de nodige onrust in het programma gezorgd, maar niet voor onoverkomelijke issues. Één van de uitgangspunten voor de samenwerking in het NSL was begrip voor elkaar situatie, zonder direct vingers te gaan wijzen: *“waar je erg voor moet gaan uitkijken, is dat je niet moet gaan zwarte pietten. Uit het interview van Tim Busscher kwam dat mensen zeiden: “ja maar zij dit, en ja maar zij dat”. Ik heb zelf altijd erg belangrijk gevonden, dat je elkaars positie ziet”*. Uit het voorgaande citaat blijkt dat onderling begrip belangrijk is voor de interne samenwerking in het NSL en dat men begrip moet tonen voor elkaar positie. Alleen moet de onderlinge communicatie over dergelijke maatregelen goed zijn afgestemd. De kritische geluiden over een maatregel als 130 km per uur uit de regio zijn niet gericht op de maatregel zelf, maar op de manier waarover hier (on)voldoende is gecommuniceerd. Bij een betere communicatie met de regio's waarin de maatregel effect heeft, wordt er meer begrip gekweekt. Wat de uiteindelijke samenwerking en het realiseren van het gemeenschappelijke doel ten goede komt.

### **De governance van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit**

De hiervoor genoemde factoren hebben alle hun weerslag op de governance van het programma waar in deze paragraaf verder op in wordt gegaan. De governance van het NSL geeft de structuur aan de hiervoor genoemde symmetrische en non hiërarchische samenwerking die gebaseerd is op wederzijdse afhankelijkheid om het gemeenschappelijke doel te realiseren. Primaire data laat zien dat het creëren van deze onderlinge afhankelijkheid de strategie van het NSL is geweest. Geconstateerd kan worden dat de bestuurslagen eigen verantwoordelijkheid hebben en verantwoordelijkheid naar elkaar in het programma. Informeel gezien is dit het geval, formeel gezien ligt de verantwoordelijkheid van het programma bij het ministerie” . “[respondent van het ministerie] *We hebben de regie op het programma, en de juridische middelen om te zorgen dat iedereen ook meedoet. Maar het heet ook niet voor niets een samenwerkingsprogramma. Want dit zijn meer de randen die je er omheen hebt, zodat je weet dat je verplichtingen kan opleggen. Maar de essentie is natuurlijk dat iedereen meedoet, alleen dan werkt het goed. Als je op formele verplichtingen moet terugvallen werkt 't dus eigenlijk niet. Dus die samenwerking met de partners is wel het cement in het hele verhaal*”. Uit dit citaat blijkt dat het ministerie formele juridische middelen heeft om lagere overheden te sturen, maar deze nauwelijks tot niet gebruikt, omdat het programma gebaseerd is op organische samenwerking. Toch blijkt in de praktijk dat de samenwerking niet louter symmetrisch is, maar ook een zekere mate van hiërarchie behelst naarmate het programma op zijn einde loopt: *“daar wordt wel op een redelijk niveau met elkaar gepraat, moet wel zeggen dat, dat minder aan het worden is. In de opbouw fase is er veel meer samen met elkaar gepraat, nu zitten we meer in de afbouwfase. Nu moet alles nog gebeuren wat nog niet gebeurd is en dat is best nog wel een hele hoop. En dat blijkt toch meer per overheid zelf te gebeuren. Misschien dat de tijdsdruk nog wat groter wordt, en er geen tijd meer is om nog heel lang met elkaar te overleggen, je moet gewoon iets doen*”. Met ‘alles wat nog niet gebeurd is’ wordt bedoeld op een aantal knelpunten in stedelijke regio's die nog niet zijn opgelost. Een krachtige, proactieve en pragmatische aanpak is nodig om deze laatste knelpunten voor het verstrijken van de einddatum van het NSL op te lossen, een a symmetrische sturing leent zich hier goed voor. Naast de liggende knelpunten, zorgt ook het financiële karakter van het NSL voor een relatief centrale sturing door het ministerie. De maatregelen in de regio om extra ontwikkelingsruimte te creëren worden gefinancierd op een 50/50 cofinancieringsbasis, waarbij het ministerie 50% betaalt en de desbetreffende overheid de andere 50%. In het geval dat er niets met de financiering wordt gedaan, wordt er gesommeerd door een hoge overheid het geld alsnog te spenderen en anders terug te storten: *“sommige [gemeenten] lopen inderdaad achter, niet zo dat ze niets gedaan hebben, maar ze lopen gewoon achter op de besteding. En daar nemen we nu wel onze verantwoordelijkheid voor en spreken we ze erop aan. In de hoop dat er toch nog wat gebeurd dit jaar. Want het geld moet op het einde van het jaar verplicht worden uitgegeven. We doen het wel op een wat vriendelijke manier. Maar volgend jaar moet het geld wat niet is uitgegeven is gewoon terug*”. Vriendelijk doch dringend wordt er een verzoek gedaan op lokale

overheden om het geld toch nog uit te geven. Er kan dus gesteld worden dat naast de overwegend symmetrische machtsverdeling in het NSL er ook sferen van hiërarchie te herkennen zijn.

Factoren die verklarend zijn voor de verandering van een a symmetrische sturing naar een meer centrale en autoritaire sturing zijn de overgebleven knelpunten in de verschillende regio's. Maar ook de allocatie van financiële middelen speelt een rol in de verandering van sturing. In de afrondende fase van het NSL blijken nog een aantal knelpunten aanwezig te zijn, die nog moeten worden opgelost. Daarnaast is er nog geld bij lokale en regionale overheden dat nog niet is gespendeerd aan lokale maatregelen, waarvoor deze bedoeld is. Doormiddel van strakke en autoritaire sturing kunnen deze knelpunten op korte termijn nog worden opgelost en de nog aanwezige financiële middelen worden gebruikt waarvoor ze bestemd zijn of terug worden gestort. Deze factoren zijn verklarend voor het feit dat er in het programma in een laat stadium verandering is gekomen in de manier van sturing.

Gerelateerd aan de in eerste instantie symmetrische machtsverdeling in het NSL is de structuur van het programma. Het NSL heeft geen programmadirectie (meer). Na het initiëren van het programma heeft deze zichzelf opgeheven. De directie bestond in eerste instantie uit vijf personen om het programma op te tuigen: *"Maar de kern van het programmadirectie betond uit 5 personen en die hebben een heel programma opgetuigd. Dat werkte op zich goed. Maar toen het klaar was en het van kracht is geworden, kwam de besturing uit de lijn. Sinds dien ben ik laat maar zeggen programmamanager van het NSL, maar ik zit gewoon in de lijn. Ik ben coördinator luchtkwaliteit, het is mijn grootste klus geworden"*. Naast deze vijf personen van het programmadirectie is bij het optuigen van het NSL ook gebruik gemaakt van de kennis van mensen uit verschillende beleidsdirecties (landbouw, EZ, en juridisch beleid). Onderliggend aan de structuur van het NSL ligt de monitoringstool, deze vormt de basis voor het programma. Op het basis van de jaarlijkse rapportage van de monitoringstool wordt het programma gestuurd en nog bestaande knelpunten geformuleerd. De data voor de monitoringstool worden aangeleverd door de verschillende overheidslagen, deze zijn verantwoordelijk voor de validiteit van de aangeleverde cijfers op het gebied van uitstoot in hun gemeente, provincie en Rijk (Rijkswaterstaat). In het programma is er een hoop te doen geweest over de correctheid van de cijfers en de manier waarop de monitoringstool omging met de berekeningen, om de werkelijkheid zo nauwkeurig mogelijk te modelleren: *"mijn ervaring is in het kader van de beleidscyclus is dat de monitoring een ongelofelijk circus is. In de zin van er moet ongelofelijk veel werk verzet worden, ieder jaar weer opnieuw, om de hele reken exercitie te kunnen doen. Dat heeft niet alleen te maken met de complexiteit van modellen, daar kun je denk ik ook niet veel aan veranderen. Want de wereld verlangt nou eenmaal dat je de werkelijkheid dicht benaderd. Ook al schieten we daar wel is in door, dat we alles te gedetailleerd willen en kunnen doorrekenen waarmee je feitelijk eigenlijk schijn nauwkeurigheid aan het creëren bent, dan dat het eigenlijk iets toevoegt aan inzichten"*. Dit citaat illustreert de positie van de monitoringstool, hij is belangrijk voor het programma, maar is onderwerp van discussie. Desondanks de voortdurende discussie over de tool, is deze naar mening van de rechter juridisch doorslaggevend.

Op een paar eventuele knelpunten in de G4 na heeft het NSL in de gestelde tijd (fijnstof 2011 en stikstof 2015) de normen weten te halen. Over de linie wordt het NSL daarom ook als succes beschouwd, ook door de primaire data onderliggend aan deze analyse. Doordat nagenoeg alle doelstellingen van het NSL zijn behaald valt de noodzaak onder het programma weg. Toch is een eventuele verlenging van het NSL volgens de primaire data noodzakelijk om de laatste nog bestaande knelpunten op te lossen en ook in de toekomst te voldoen aan de Europese normen voor fijnstof en stikstof (en eventuele andere stoffen die daaraan worden toegevoegd). Uitgangspunt van de verlenging is het voorkomen van het terugvallen naar projectgericht luchtkwaliteitsonderzoek, vergelijkbaar met het pre NSL beleid: *"Maar dat neemt niet weg dat je met die monitoringstool inzichten creëert in luchtkwaliteit, als het gaat om onderbouwing van projecten. Dus waar we naartoe willen werken is, als het NSL straks helemaal afloopt en je bent in de buurt van 2020, maar nog niet helemaal uit de problemen, dat je dan wel met die tool kunt laten zien waar je zit met de concentraties. Daarna kun je dan vrij gemakkelijk zeggen: "dat*

*project doet zoveel en we zitten op zoveel en daar krijg je wel of niet een probleem". En als dat evident niet zo is dan, klaar, dan heb je er geen last van. Als het mogelijk wel zo is, dan moet je laten zien dat je er niet mee in de problemen komt. Iedereen die wil graag 100% zekerheid, wij nemen aan dat je met dat middel, je projectonderbouwing heel eenvoudig kan houden en niet in de problemen komt". Met de verlenging van het NSL wil men blijven kunnen sturen op flexibiliteit omtrent luchtkwaliteit.*



## 5. Generieke analyse

---

In dit hoofdstuk worden de casestudies nader geanalyseerd. Hiertoe worden de bevindingen uit de casestudies systematisch onderling en met het theoretisch kader vergeleken. Ten behoeve van de systematische vergelijking wordt dezelfde structuur aangehouden als in het theoretisch kader en in de casestudies. Op deze manier is het mogelijk om overeenkomsten maar ook verschillen tussen de cases onderling en met de beschreven theorie te constateren. Tabel 4 op de volgende pagina geeft een schematische samenvatting van de constateringen gedaan in het vorige hoofdstuk. De constateringen op het gebied van samenwerking en governance zijn niet opgenomen in deze tabel, vanwege het complexe karakter. In het volgende hoofdstuk wordt op basis van deze analyse de hoofd en deelvragen beantwoord.

Tabel 4: Overzicht analyses

Programma's	Ontstaansredenen	Waarom Programmatisch aangepakt	Wie doet er mee?	Gemeenschappelijk doel
Programma Beter Benutten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beperkt financieel budget</li> <li>• Past in het politiek maatschappelijke landschap (markt werking)</li> <li>• Latente vervoersvraag en negatieve effecten daarvan</li> <li>• Denken vanuit knelpunten</li> <li>• Sneuvelen van de kilometerheffing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Flexibiliteit</b></li> <li>• <b>Efficiëntie</b></li> <li>• <b>Doelgerichtheid</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeentes</li> <li>• Provincies</li> <li>• Rijksoverheid</li> <li>• Rijkswaterstaat (dubbel rol)</li> <li>• Bedrijfsleven</li> <li>• Particulieren</li> <li>• Belangenorganisaties</li> <li>• Hybride organisaties (verkeersonderneming)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbeteren van de mobiliteit en bereikbaarheid van Nederland en de regio d.m.v. afname files</li> </ul>
Programma Ruimte voor de Rivier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overstromingen 1993 en 1995</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Flexibiliteit</b></li> <li>• <b>Tempo</b></li> <li>• Voorkomen NIBMY discussie</li> <li>• Samenhang projecten</li> <li>• Risicomanagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeentes</li> <li>• Provincies</li> <li>• Rijksoverheid</li> <li>• Waterschappen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiligheid garanderen</li> <li>• Integraal verhogen van de ruimtelijke kwaliteit in het rivieren gebied</li> </ul>
Nationaal samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Europese) wet- en regelgeving</li> <li>• Bouwstop</li> <li>• infrastructuur</li> <li>• Afwezigheid beleid in pre NSL periode</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Flexibiliteit</b></li> <li>• <b>Tempo</b></li> <li>• <b>Doelgerichtheid</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeentes</li> <li>• Provincies</li> <li>• Rijksoverheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbeteren van luchtkwaliteit ten behoeve van maatschappelijke gezondheid</li> <li>• Mogelijk maken van realiseren van infrastructuur</li> <li>• Vergemakkelijken van luchtkwaliteit toets projecten</li> </ul>

### §5.1 Ontstaansredenen van programma's

De ontstaansredenen voor de programmacases zijn één op één terug te voeren op de besproken maatschappelijke trends in hoofdstuk twee (§2.2), namelijk; veranderende rolverdeling tussen overheid en andere partijen (Beter Benutten), conflicterende belangen (Ruimte voor de Rivier) en toenemende invloed van (Europese) regelgeving (NSL). De besproken trends hebben voor een verhoogde complexiteit gezorgd in infrastructuurplanning, waarop projectmanagement geen antwoord had. Vandaar dat de problematiek die speelt in de programmacases programmatisch is aangepakt. Op basis van de ontstaansredenen van een programma heeft MSP een typologie van programma's (OGC, 2005) namelijk; 'vision-led', 'emergent' en 'compliance'. Uit de onderstaande tabel blijkt dat het ontstaan van al de programma's die in het onderzoek bestudeerd zijn, is te verklaren door de bredere maatschappelijke trends in infrastructuurplanning uit het theoretisch kader. Opmerkelijk is dat de programma's meerdere ontstaansgronden hebben en derhalve niet eenduidig in te delen zijn volgens de typologie van MSP. MSP gaat er vanuit dat een programmatype altijd één bepaalde ontstaansgrond heeft en dat die reden is tot een specifiek programma. Op basis van de geanalyseerde programma's kan geconcludeerd worden dat deze zwart/wit verdeling niet gemaakt kan worden.

Tabel 5: overzicht ontstaansredenen en aanleidingen

Programma	Ontstaansgrond/ programma type	Aanleiding
<b>Programma Beter Benutten</b>	• Vision-Led	• Vanuit een maatschappelijke kans en politieke klimaat
	• Compliance	• 'verplichting' om wat te doen aan het file probleem om mobiliteit en bereikbaarheid te verbeteren
<b>Programma Ruimte voor de Rivier</b>	• Vision-Led	• Vanuit de visie om twee doelstellingen in één keer te realiseren
	• Compliance	• Het herstellen van de waterveiligheid in het rivieren gebied
<b>Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit</b>	• Emergent	• Ontstaan uit de PKB-fase waarin 39 projecten zijn geselecteerd
	• Compliance	• Een dreigende bouwstop, door het sneuvelen van het Tracébesluit Burgerveen-Leiden
	• Emergent	• Bestaande ruimtelijke projecten die in voorbereiding tot uitvoer stonden.

De programmacases zijn ontstaan vanuit de maatschappelijke trends die complexiteit in het ruimtelijk fysieke domein hebben verhoogd. Deze programma's komen niet één op één overeen met de programmatypologie van MSP, maar hebben altijd karakteristieken van meerdere

programmatype. In de volgende paragraaf wordt er ingegaan op de waarom vraag. Waarom de problematiek in de programmacases programmatisch is aangepakt?

### §5.2 Waarom een programmatische aanpak?

In de vorige paragraaf is vanuit de ontstaansredenen, de vraag ontstaan waarom de desbetreffende problematiek in de casestudies programmatisch is aangepakt. Op deze vraag is per case een uitgebreid antwoord gegeven in de individuele programma analyse. De problematiek die speelt in de drie casestudies bevindt zich op strategisch niveau. In hoofdstuk twee (§2.3) is betoogd dat door middel van een programma er strategisch kan worden gestuurd op de schakel tussen visie/missie en taken/projecten. Te zien is dat de drie programma's de strategische schakel vormen tussen de visie en de tactische/operationele doelen in de vorm van projecten. De visie geeft de grote lijnen, waarbinnen de concrete details nog moeten worden ingevuld. Dat betekent dat gestelde doelen in de programma's helder zijn, maar het pad om deze doelen te realiseren nog niet vastgelegd is in blauwdrukplannen. Op deze manier is het overkoepelend doel beter te managen wanneer kansen en bedreigingen zich voordoen in de omgeving, oftewel men kan beter inspelen op contingentiefactoren. Deze karakteristieken van programma's blijken bijna een op een te kloppen met de programma cases in dit onderzoek. De doelstelling van de drie programma's is helder geformuleerd, het specifieke pad naar het realiseren van deze doelen heeft (toentertijd) nog vorm moeten krijgen in het geval van het NSL en Beter Benutten. In het programma Ruimte voor de Rivier waren de projecten al op voorhand vastgelegd in de PKB fase. Door een sterke sturing in de drie programma's op monitoring en evaluatie is er binnen de programma's rekening gehouden met contingentiefactoren en zijn kansen en bedreigingen door evaluatie telkens op waarde geschat. Monitoring en evaluatie is in de drie programma's een belangrijk onderdeel. In de drie programma's wordt er halfjaarlijks (Beter Benutten & Ruimte voor de Rivier) of jaarlijks (NSL) een evaluatie gedaan van het proces en resultaten. Op basis van deze evaluaties worden beslissingen genomen en beleid gestuurd. Conclusie; evaluatie en monitoring, is fundamenteel om binnen de drie casestudies op strategische niveau beleid te voeren.

De PGM methode van Twynstra en Gudde (zie hoofdstuk twee) kent vijf besturingsaspecten voor programma's. In de interviews is gevraagd op welke van deze aspecten volgens de respondent het sterkst is gestuurd. In tabel 5 zijn deze besturingsaspecten in het rood aangegeven. Een aspect waarop in alle drie de programma's gestuurd is flexibiliteit. Het is in programma's mogelijk om op flexibiliteit te sturen, in tegenstelling tot projectmanagement ligt tijd, scope en budget van de projecten die als bouwstenen van het programma dienen nog niet vast. De analyses laten zien op welke aspecten flexibel is gestuurd in de programma's, aspecten die terugkomen zijn kennis, geld en tijd. In twee van de drie programma cases (RvdR en NSL) is er specifieke aandacht voor het sturen op tempo. Dit houdt in dat er door een bepaalde urgentie ('compliance' aspect) er een noodzaak is om te sturen op tempo, met als uitgangspunt een snelle realisatie van de doelstelling. Deze versnelling heeft zich in het programma Ruimte voor de Rivier voor gedaan in de SNIP (zie kader 5) procedures, waarbij verschillende processen parallel zijn geschakeld in plaats van achterelkaar. Deze parallelschakeling heeft tot gevolg gehad, dat de opleverdatum van het programma vijf jaar naar voren is verschoven. Ook in NSL is er gestuurd op tempo, door direct met alle betrokken organisaties om tafel te zitten, is er snel een derogatieverzoek gerealiseerd, wat de directe urgentie uit de problematiek heeft gehaald. Naast tempo, komt er uit de interviews naar voren dat er in het NSL en Beter Benutten specifiek is gestuurd op doelgerichtheid. Deze doelgerichtheid komt voort uit het denken in knelpunten. In beide programma's wordt er specifiek vanuit knelpunten gedacht, waarbij doelgerichte maatregelen deze knelpunten oplossen. In het geval van Beter Benutten zijn dit

#### Kader 5

##### SNIP

SNIP staat voor Spelregels voor Natte Infrastructuurprojecten. Het is een intern Verkeer en Waterstaat sturingsinstrument voor natte (waterbeheren en -keren) projecten binnen Verkeer en Waterstaat. Afspraken over planning, financiën en scoping van projecten worden per beslistmoment vastgelegd tussen bestuurskern (DGW) en Rijkswaterstaat (SDG/RD's). Binnen SNIP worden diverse beslistmomenten onderscheiden: intakebeslissing; opdracht planstudies; variantkeuze; projectbeslissing; voorbereidingsbeslissing uitvoering; uitvoeringsbeslissing en opleveringsbeslissing. (Rijkswaterstaat, 2007)

maatregelen om fileknelpunten te verlichten en in het geval van het NSL zijn dit extra specifieke maatregelen zoals schermen om extra ontwikkelingsruimte lokaal te creëren.

Buiten de vijf besturingsaspecten van Twynstra en Gudde zijn er binnen het programma Ruimte voor de Rivier duidelijk nog andere aspecten genoemd waarop gestuurd is in het programma. Deze zijn zwart gedrukt in tabel vijf.

Geconcludeerd kan worden dat de geanalyseerde programma's allen een instrumenten zijn om problematiek hanteerbaar te maken, door op strategisch niveau te handelen. Door veel aandacht te schenken aan monitoring en evaluatie kan men omgaan met contingentie factoren en een veranderende planningscontext daarnaast kunnen kansen en bedreigingen op waarde worden geschat. Om de strategische doelen te realiseren is er gestuurd op besturingsaspecten van Twynstra en Gudde PGM.

### §5.3 Samenwerken binnen programma's

In het hoofdstuk twee (§2.4.1) is de noodzaak van organisatieoverstijgende samenwerking in het ruimtelijk fysieke domein aangegeven. In de programmacases wordt samenwerking zelfs onontbeerlijk gevonden vanwege het ruimtelijk fysieke karakter. Samenwerking is geen doel op zich maar wordt in de programmacases wel als een onontbeerlijk middel gezien om het doel te bereiken. In de programma analyses is naar voren gekomen wat de drijfveer is geweest binnen de programma's om samen te werken. Twee generieke voorwaarde voor samenwerking kunnen worden onderscheiden, namelijk:

1. De urgentie van de problematiek, waar het programma een antwoord op geeft zorgt voor de drijfveer om samen te werken (in het geval van het NSL en RvdR)
2. De problematiek rondom een programma kan enkel worden opgelost door samenwerking. Individuele doelstellingen kunnen louter worden gerealiseerd, als de gemeenschappelijke belangen ook worden behartigd. Projecten in het programma zijn onderling wederkerig 'reciprocal', wat betekent dat de projecten in hoge mate van elkaar afhankelijk zijn, om de doelstelling te bereiken

Beide voorwaarde zijn ook de reden voor de hoge commitment in de programma's (in het geval van het NSL en RvdR). In het programma Beter Benutten is er minder urgentie en is de realisatie van de doelstelling minder afhankelijk van samenwerking. Samenwerking is gebaseerd op welwillendheid (zie tabel 6). Dit resulteert in een relatief gezien, minder succesvol programma. Waar uit de programma analyses blijkt dat het NSL en RvdR over het algemeen als doorslaand succes worden beschouwd, geldt dit in mindere mate voor het programma Beter Benutten. In tegenstelling tot RvdR en het NSL hebben de projecten in het programma Beter Benutten een ander karakter. Het karakter van de schakeling tussen projecten in Beter Benutten is 'pooled' dit betekent dat er een lage afhankelijkheid is tussen projecten in het programma. In tegenstelling tot het programma RvdR en het NSL, waar de schakeling van projecten als 'reciprocal' (wederkerig) kan worden beschouwd. Om de doelstellingen van RvdR te halen, is men afhankelijk van de realisatie van alle vooraf vastgestelde projecten, dit levert een hoge mate van onderlinge afhankelijkheid op. In Beter Benutten liggen de projecten op voorhand niet vast en kunnen gemakkelijke uitgewisseld worden met andere initiatieven om de doelstelling te bereiken (zie tabel 6). De nadruk in de programma's RvdR en het NSL op 'mutual-gains' heeft er voor gezorgd dat er een sterk gevoel van 'program rational' is, deze rationaliteit dient als lijm tussen het programma en de verschillende actoren. Doordat projecten in Beter Benutten minder afhankelijk van elkaar zijn en daarmee organisaties in het programma ook minder afhankelijk van elkaar zijn is er een minder gevoel van 'program rational'.

Tabel 6: samenwerking en projecten schakeling

	Samenwerking	projectenschakeling
Beter Benutten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• welwillendheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pooled</li> </ul>
Ruimte voor de Rivier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urgentie</li> <li>• Noodzaak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• reciprocal</li> </ul>
Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urgentie</li> <li>• Noodzaak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• reciprocal</li> </ul>

De hierboven genoemde prikkels leiden tot een bepaalde vorm van samenwerking in de programmacases. Deze vorm van samenwerking is in de drie casestudies in eerste instantie gebaseerd op symmetrische verhoudingen, maar deze verandert naar mate het programma vordert. De samenwerking binnen programma's is niet statisch maar dynamisch, hier wordt in de volgende paragraaf verder op ingegaan, door naar de governance te kijken die vorm krijgt in de specifieke samenwerking.

#### §5.4 Belangrijke verklarende elementen in de governance

Op basis van de bevindingen in het vorige hoofdstuk van dit onderzoek kan er gesteld worden dat er binnen de programma's nadruk wordt gelegd op verschillende elementen in de governance. De samenwerking binnen een programma heeft geleid tot een bepaalde constellatie van de elementen; strategie, structuur en leiderschap. Vormgegeven door omgevingsfactoren, die in het geval van de drie programma's ieder verschillend zijn. Deze omgevingsfactoren (uiteengezet in de individuele programmabevindingen) zijn verantwoordelijk en verklarend voor de unieke drie programmacases en hun governance. De problematiek die centraal staat binnen een programma hangt samen met omgevingsfactoren, en bepaalde elementen in deze omgevingsfactoren zijn daarom ook verklarend voor de keuze voor de inrichting van de governance.

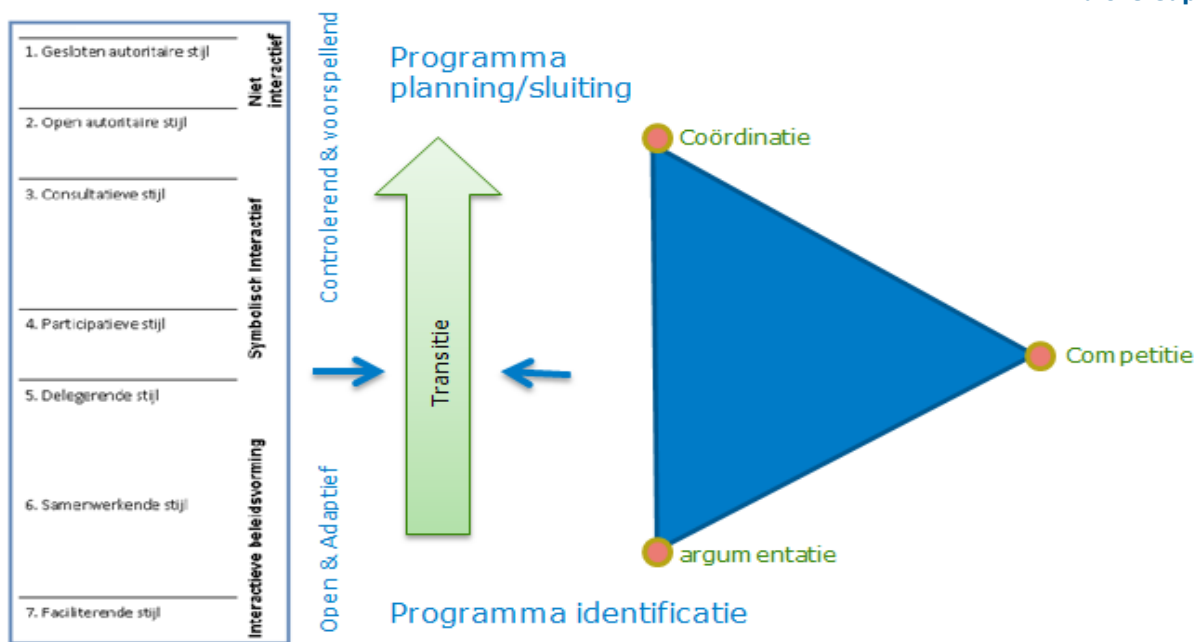
In het geval van Beter Benutten staat de fileproblematiek in een aantal regio's centraal. Een probleem die op meerdere manieren kan worden opgelost, zowel door vraag als aanbod aan te passen. Deze typerende eigenschap van de problematiek binnen Beter Benutten is verklarend voor de inrichting van de governance van het programma. Het programma fungeert als een platform voor ideeën, die binnen het programma worden getoetst op kostenefficiëntie (zie §4.1). Een uitgekristalliseerde doelstelling is niet aanwezig, dit is terug te zien in de governance van het programma, die is ingesteld op het inventariseren van ideeën en het stimuleren van innovatie. In tegenstelling tot het programma RvdR, waar de maatregelen ten behoeve van de doelstelling al vastlagen. De omgevingsfactoren binnen RvdR zijn verklarend voor de inrichting van de governance. Een sterke sturing op controle en resultaat is het gevolg van een complexe omgeving, met veel verschillende actoren. Het verleden heeft uitgewezen dat een gebrek aan strakke planning in dergelijke problematiek, vervelende gevolgen kan hebben voor tijd en budget (Flyvbjerg et al, 2003). De verklaring voor een sterke sturing op structuur en leiderschap binnen de governance van het programma RvdR zit in het feit dat er rekening kan worden gehouden met de onzekere omgeving waarin de problematiek zich begeeft. Binnen zowel het programma Beter Benutten als RvdR is er een duidelijke strategie, met een bijpassende (al dan niet goed functionerende) structuur en leiderschap. De vorm van deze elementen is gemakkelijk af te leiden uit de omgevingsfactoren die parten spelen in de programma's, zoals hierboven geschetst. Binnen het NSL zijn deze elementen minder duidelijk aanwezig. De afwezigheid van deze elementen als; strategie, structuur en leiderschap is te verklaren uit de problematiek onderliggend aan het programma, dat zich enkel tussen overheidspartijen afspeelt. Het behalen van bepaalde normen op het gebied van luchtkwaliteit is een overheidsaangelegenheid dat directe samenwerking vereist. Het programma fungeert dan enkel als samenwerkingsplatform. Urgentie van de problematiek en het tekortschieten van voorgaand beleid waren omgevingsfactoren die de huidige vorm van de programmagovernance hebben bepaald.

Met behulp van de individuele programma analyses kan de conclusie worden getrokken dat de inrichting van de governance direct te verklaren is uit omgevingsfactoren. De specifieke problematiek per programma en de manier waarop hiermee wordt omgegaan via de governance is terug te voeren op de omgeving waarin hij zich bevindt. Doordat omgevingsfactoren altijd anders zijn is een programma altijd uniek van aard.

### §5.5 De governance van een programma

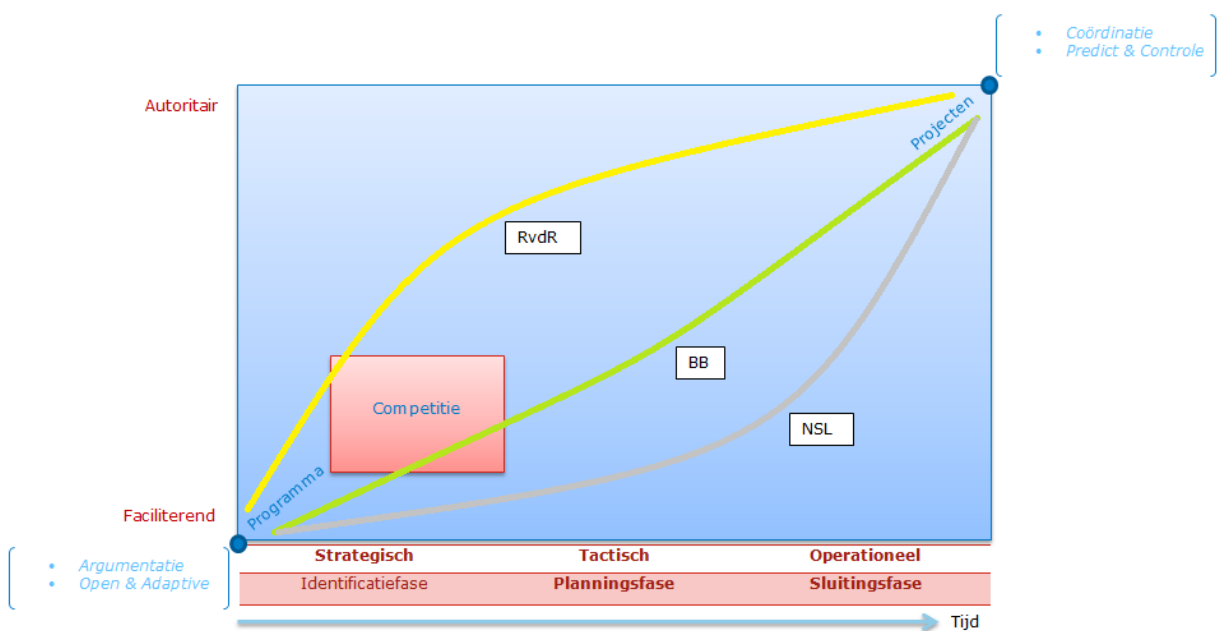
De vorm van samenwerking heeft in de drie casestudies geleid tot een bepaalde programma governance die aspecten als; strategie, structuur, leiderschap omvat (§2.5.1). Waar de strategie in het NSL en RvdR sterk gericht is op onderlinge afhankelijkheid en commitment, is er in Beter Benutten nadruk gelegd op innovatie en efficiëntie. Vanuit de bepaalde strategie is er een logische programmastructuur ontstaan, waarmee men kan sturen op de programma doelen. De programma structuur van Beter Benutten is ingesteld op ontwikkelen van innovatieve maatregelen, in tegenstelling tot RvdR waar harde uitvoering van de geselecteerde projecten centraal staat. Daarnaast is de structuur van het NSL gericht op het onderhouden van gelijkwaardig communicatie en verantwoordelijkheid tussen partijen om tot doelrealisatie te komen.

De constatering die gedaan is in de vorige paragraaf, over een veranderende samenwerking in programma's is gebaseerd op de mate van participatie en de manier van sturing in het programma. De besproken theorie in hoofdstuk twee stelt dat programma een hoge mate van interactieve beleidsvorming hebben, organisaties die participeren in een programma hebben veel te zeggen in het proces en over het uiteindelijk resultaat. Interactieve participatie is te herkennen in de drie geselecteerde programma's. In de programma identificatiefase is mate van interactie hoog en is samenwerking symmetrisch. Maar naar mate het programma vordert verandert het karakter van de interactie. Er vindt een transitie plaats van een hoge mate van interactie in de programma identificatiefase naar een hiërarchische interactie in de programmaplaningsfase. Dit is voornamelijk het geval in het programma Ruimte voor de Rivier, maar ook in Beter Benutten en het NSL. De nadruk ligt hierbij op een sterkere mate van hiërarchische sturing voornamelijk op het gebied van financiën en verantwoordelijkheid. Deze transitie in interactie gaat hand in hand met een verschuiving van positie op de (in §2.5 genoemde) 'governance triangle'. In de programmatiefase verloopt sturing voornamelijk door 'argumentation' op basis van de rede, tussen alle betrokken organisaties. De sturing verandert in de realisatiefase naar 'coordination', wat een verdeling inhoud tussen een sturende partij en die gene die bestuurd worden (kan een klassieke overheid-burger verhouding zijn). Deze hiërarchische verdeling is meer dwingend. Machtsinstrumenten om dwingend beleid te voeren zijn voornamelijk financiële middelen. Daarnaast is er ook een zekere mate van sturing op 'competition' in de programma's te herkennen. In Ruimte voor de Rivier is er competitie geweest tussen projecten in de PKB fase en in Beter Benutten is er een constante strijd tussen projecten op basis van marktwerking (zie programma analyses), dit betekent dat een project met de hoogste kostenefficiëntie gerealiseerd zal worden. Op basis van de analyses van de programmacases is een trend te herkennen van een open en adaptieve sturing in de programma identificatiefase naar een meer voorspellende en controlerende sturing in de programmaplaning en sluitingsfase. Een illustratie van de transitie is weergegeven in figuur 10.



Figuur 10: Transitie binnen programma's

De transitie die een programma doormaakt van strategisch niveau, naar operationeel niveau brengt een verandering van sturingsmethode met zich mee. De programmafase waarin de strategie en het strategische doel wordt bepaald vraagt om een andere sturing dan de realisatie van het doel doormiddel van concrete projecten. De beschreven transitie in figuur 10 is concreet gemaakt in figuur 11, waar de transitie van de drie programmacases schematisch is weergegeven.



Figuur 11: Sturingstransitie

In het bovenstaande figuur is te zien hoe de programmacases van start gaan op strategisch niveau getypeerd door argumentatieve sturing en in de operationele fase op basis van coördinatie worden gestuurd. RvdR en BB worden getypeerd door competitie aan het begin van het programma, waar het NSL niet mede wordt gestuurd op basis van competitie. De constatering die in het vorige hoofdstuk zijn gedaan, worden in figuur 11 goed weergegeven. RvdR wordt al vrij snel in het programma centraal en autoritair gestuurd, waar het NSL getypeerd wordt door een faciliterende stijl tot ver in het programma. BB is minder uitgesproken in zijn sturing en bevindt zich tussen het NSL en RvdR.



### Triggers voor verandering

Het transitie van open & adaptief naar voorspellend & controlerend zoals hierboven beschreven is te zien binnen de drie programmacases. Factoren die verantwoordelijk zijn voor de transitie zijn per programma verschillend. Binnen het programma Beter Benutten komt duidelijk naar voren dat door de diffuse aansturing, slagkracht ontbreekt. Daarnaast heerst er bij de verschillende actoren die deelnemen aan het programma een zekere argwaan ten opzichte van Rijkswaterstaat (zie §4.1). Door strakker te sturen en sterker de leidinggevende positie te claimen door het ministerie is er later in het programma meer slagkracht ontwikkeld. Dit had ook tot gevolg dat actoren sneller hun gegevens doorgaven aan Rijkswaterstaat, dat belast was met de productie van voortgangsrapporten en kaarten. Het in eerste instantie open en adaptieve karakter van het programma had nadelige effecten voor de effectiviteit. Het ministerie was formeel belast met de leidinggevende taak, maar had hier weinig ervaring mee, omdat normaliter Rijkswaterstaat als uitvoerend orgaan de leiding heeft. Het ministerie is in een later stadium meer centraal en autoritair gaan sturen om meer controle te krijgen over het programma.

In het geval van RvdR werd het open en adaptieve karakter van de initiatieffase gebruikt om 'tacit knowledge' te inventariseren doormiddel van het consulteren van actoren in de omgeving (zie §4.2). Daarnaast werd door deze consultatie ook gepoogd 'goodwill' te kweken bij de mensen in de omgeving die geraakt zouden worden door maatregelen in het programma. Doormiddel van lokale kennis en gekweekte 'goodwill' wordt realisatie met behulp van een strakke planning gemakkelijker. Deze strakke planning en het parallel lopen van processen waren triggers voor de programmatransitie in de vorige paragraaf beschreven. De problematiek van RvdR bevindt zich in een hoog complexe planningsomgeving, waar een voorspellend en controlerende sturing noodzaak is, om binnen tijdplanning en budget te blijven. Het proces van grondverwerving is er in sommige gevallen verantwoordelijk voor geweest dat de transitie minder soepel is verlopen (zie §4.2), aangezien het moeilijk is te sturen op grond dat nog niet in eigendom is.

Binnen het NSL hebben financiële redenen gezorgd voor een meer autoritaire sturing van het Rijk. De in eerste instantie zeer symmetrische verhoudingen binnen het NSI, hebben in een later stadium een meer directief karakter gekregen. Doordat verschillende knooppunten in de regio op het eind van het NSL nog niet waren opgelost. Daarnaast zijn er financiële middelen van het Rijk blijven hangen in de regio, dat bestemd was voor lokale maatregelen ten behoeve van de luchtkwaliteit. Door meer autoritaire sturing van het Rijk zijn deze regio's verplicht, om het geld alsnog uit te geven, of terug te sturen (§4.3) en is er concreter gestuurd op het verhelpen van de laatste knelpunten in de regio. Dit zijn factoren geweest die verklarend zijn voor de transitie binnen het programma.

In dit hoofdstuk zijn parallellen gelegd tussen de genoemde theorie in hoofdstuk 2 en de constatering die gedaan zijn in de programmacases in hoofdstuk 4. De behandelde programmacases in dit onderzoek blijken allen in zekere mate zeer succesvol in het realiseren van projecten. De hoge commitment en aanwezige 'program rational' zijn factoren geweest die het succes van de programma's hebben bepaald. Organisaties waren overwegend bewust van de urgentie van de problematiek en de noodzaak tot samenwerken. Door een juiste governance in te richten per programmafase is men er in geslaagd tot implementatie en realisatie te komen binnen budget en tijd. Op basis van deze generieke analyse wordt in het volgende hoofdstuk antwoord gegeven op de hoofd en deelvragen.

## 6. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de in hoofdstuk 1 gestelde deelvragen beantwoord. Na de beantwoording van de deelvragen wordt de centrale vraagstelling beantwoord. Op basis van de beantwoording van deze vragen kunnen conclusies worden getrokken en aanbevelingen voor verder onderzoek worden gedaan.

### §6.1 Wat wordt er verstaan onder en programma en programmamanagement?

In deze kan er een onderscheidt worden gemaakt tussen een programma en een programmatische aanpak. Op basis van de theorie in hoofdstuk twee (§2.1) en de data verkregen uit de interviews kan er gesteld worden dat de definities en het denken over programma's verschillen in detail, maar dat theorie en input uit de praktijk het eens zijn over de grote lijnen en belangrijke begrippen in een programma. Een programma wordt in de literatuur en praktijk gedefinieerd als een managementvehikel dat verantwoordelijk is voor de sturing en implementatie van een groep gerelateerde projecten en activiteiten om synergie voordelen te behalen. De synergie voordelen blijken in de praktijk voornamelijk in leereffecten en schaalvergroting te zitten. Door de spreekwoordelijke linkerhand van de rechterhand te laten leren en op grote schaal in te kopen. De conclusies die Lycett et al (2004) trekken met betrekking tot programma's worden onderstreept door antwoorden vanuit de praktijk. Duidelijke is het feit dat programma's geen opgeschaalde versie zijn van projecten en dat iedere verschijningsvorm van een programma als uniek kan worden beschouwd. Op basis van de laatste constatering is het ook niet mogelijk om programma's eenduidig in te delen in de typologie van MSP (2011). De ontstaansreden van een programma leidt niet automatisch tot een eenduidig programmatype, maar kan meerdere aspecten behelzen van programmatypes binnen de typologie van MSP.

In aanvulling op de theorie wordt er vanuit de praktijk, in het licht van programma's de begrippen samenwerking en onderlinge afhankelijkheid tussen organisaties en projecten genoemd als belangrijke factoren. Doordat beide factoren van doorslaggevend belang waren in de programmacases. Deze factoren zijn typerend voor programma's in de ruimtelijk fysieke sfeer. Waar de theorie diep in gaat op de 'wat' vraag op het gebied van programma's, concentreerde de antwoorden omtrent programmadefinitie in de praktijk zich voornamelijk op de 'hoe' vraag. Op welke manier (hoe) kunnen synergie voordelen worden behaald door problematiek programmatisch aan te pakken. Op de 'hoe' vraag zal verder worden ingegaan in de volgende deelvraag.

**Conclusie:** *In dit onderzoek is gebleken dat de definitie van een programma en programmamanagement in de theorie en praktijk in grote lijnen overeenkomen met elkaar. Waarbij ieder programma uniek is. Deze conclusie kan worden getrokken op basis van de genoemde begrippen in de theorie en interviews. Een aanvulling op de definitie van een programma vanuit de casestudies zijn de begrippen **samenwerken** en **onderlinge afhankelijkheid**, deze worden in de praktijk als typerend beschouwd voor programma's in het fysiek ruimtelijke domein.*

### §6.2 Waarom worden programma's ingezet in het ruimtelijke fysieke domein?

Het huidige ruimtelijk fysieke domein wordt gekarakteriseerd door een hoge mate van complexiteit, ontstaan door verschillende maatschappelijke trends besproken in §2.2. Uit §2.2 en §2.3 blijkt dat de traditionele benadering in infrastructuurplanning, namelijk projectmanagement niet in staat is om de complexiteiten het hoofd te bieden. Uit deze tekortkoming is men programma's als managementvehikel gaan gebruiken, om in te kunnen spelen op de dynamiek van de ruimtelijke omgeving. Een overstap naar een programmatische aanpak, betekent niet dat projectmatig werken tot het verleden behoort. Projecten en projectmatig werken blijft een relevant onderdeel van een programma, maar missen het strategisch managementniveau en flexibiliteit om bij te sturen. Waar projectmanagement zich richt op tactisch of operationeel niveau, is een programma de link tussen strategisch en tactisch/operationeel niveau. Deze link is nodig, omdat de complexe problematiek in het fysiek ruimtelijk domein beter op te lossen is op strategisch niveau. Zo ook de programmacases bekeken in dit onderzoek, de problematiek in deze programma's zijn een op een

te herkennen in de maatschappelijke trends die verantwoordelijk zijn voor complexiteit genoemd door Arts (2007).

Door een strategische aanpak van problematiek in de ruimtelijk fysieke sfeer is het mogelijk om in te spelen op het dynamische karakter van de planningscontext. In tegenstelling tot het tactische en operationele niveau, waar de uitkomst vast staat (output), is het eindresultaat (outcome) op strategisch niveau open en gericht op de lange termijn. Het veranderende karakter van de planningscontext heeft tot gevolg dat toekomstige situaties slecht te voorspellen zijn, door middel van een strategische aanpak kan men proberen toekomstige situaties beter in te schatten. Een onderdeel van strategische management is monitoring en evaluatie. Door monitoring en evaluatie kunnen kansen en bedreigingen telkens op waarde worden geschat en verwerkt worden op strategisch niveau (flexibiliteit), op deze manier kan om worden gegaan met een contingentiefactoren en een veranderende planningscontext. Monitoring en evaluatie zijn binnen de programmacases een belangrijk aspect geweest. Op basis van de resultaten van monitoring en evaluatie is beleid in de programmacases voortgezet of gewijzigd, om beter in te spelen op het dynamische karakter van de problematiek. Dit adaptieve en responsieve karakter door middel van flexibiliteit is een van de hoofdredenen om problematiek in de fysiek ruimtelijke sfeer programmatisch aan te pakken.

Een handvat voor het adaptieve karakter van programma's zijn de vijf besturingsaspecten van de PGM methode genoemd in Kor & Wijnen (2005). Waar in alle programmacases het aspect flexibiliteit expliciet naar voren kwam. In programma's is het mogelijk om te sturen op flexibiliteit, doordat verschillende aspecten in een programma niet vast liggen. Flexibiliteit kan zitten in geldstromen, kennis en mankracht, en zijn onderling uitwisselbaar. Het sturingsaspect flexibiliteit is een handvat om te kunnen sturen op strategisch niveau. Door op flexibiliteit te sturen in programma's, op de eerder genoemde aspecten, kan men beter omgaan met de dynamische fysieke leefomgeving

*Conclusie: Dit onderzoek laat zien dat programma's als managementvehikel in het fysiek ruimtelijke domein worden ingezet om de complexe problematiek die speelt, op strategisch niveau hanteerbaar te maken. Op strategisch niveau is het mogelijk om flexibel te handelen, door middel van monitoring en evaluatie, kansen en bedreigingen op waarde te schatten en zo om te gaan met een veranderende planningscontext. Op deze manier is het mogelijk om in te spelen op contingentiefactoren en de onvoorspelbaarheid van toekomstige situaties. Waar dit op tactisch en operationeel niveau lastiger is door het blauwdrukmatige karakter van de plannen.*

### **§6.3 Hoe ontstaat organisatieoverstijgende samenwerking in programma's?**

Programma's in het fysiek ruimtelijke domein worden getypeerd door een intensieve samenwerking tussen verschillende organisaties. Bij beantwoording van de eerste deelvraag, zijn samenwerking en onderlinge afhankelijkheid vanuit de praktijk genoemd als belangrijke begrippen in programma's binnen het ruimtelijke domein. Problematiek in het fysiek ruimtelijke domein is organisatieoverstijgend, door een verscheidenheid aan belangen die spelen in de planningscontext. Om deze problematiek op te lossen is organisatieoverstijgende samenwerking nodig, die gefaciliteerd wordt in een programma. In het programma kijken de verschillende organisaties op een andere manier naar de problematiek en proberen gezamenlijk door interactie tot een oplossing te komen. Ondanks eventuele conflicterende belangen wordt getracht verder te kijken dan de eigen belangen door het opstellen van een gemeenschappelijk doel. Het programma is in het licht van samenwerking pas succesvol wanneer alle belanghebbenden tevreden zijn met het resultaat en in voldoende mate hebben gekregen wat ze verwacht hadden. In de praktijk zijn er twee voorwaarden voor samenwerking geconstateerd.

1. Urgentie van de problematiek
2. Noodzaak tot samenwerking

Wanneer de problematiek organisatieoverstijgend en urgent is, zal samenwerking snel tot stand komen om tot een oplossing te komen via een gemeenschappelijk doel. Wanneer de directe urgentie van een probleem niet aanwezig of naar mate van tijd minder wordt, kan deze kunstmatig worden gecreëerd. Door organisaties binnen een programma te blijven prikkelen, met als doel een gevoel van urgentie te creëren, kan de commitment aan het gemeenschappelijke doel worden behouden. Daarnaast is de noodzaak tot samenwerking een belangrijke factor. De vraag in hoeverre samenwerking nodig is, om de problematiek op te lossen speelt hierin een rol. Wanneer individuele organisatiebelangen, enkel kunnen worden behartigd doormiddel van het realiseren van gemeenschappelijke doelen zal de commitment tot samenwerking hoog zijn, dit blijkt uit de programmacases. Wanneer individuele doelen en gemeenschappelijke doelen overeenkomen, spreken we van doelcongruentie. In een dergelijke situatie zullen organisaties een bepaalde verantwoordelijkheid naar henzelf en andere organisaties hebben met een wederkerig karakter. Door een hoog commitment bij het programma is er sprake 'program rational' dat als lijm tussen organisaties kan worden gezien en als smeermiddel voor de samenwerking. De 'program rational' wordt tevens versterkt door de onderlinge afhankelijkheid tussen projecten. Een programma waarin projecten wederkerig (reciprocal) geschakeld zijn zal gekarakteriseerd worden door een hoger commitment, in tegenstelling tot een programma waarin projecten aaneengesloten (pooled) geschakeld zijn. In het geval van een wederkerige schakeling zijn projecten afhankelijk van elkaar om een bepaald doel te behalen.

*Conclusie: Dit onderzoek toont aan dat samenwerking in programma's binnen het fysiek ruimtelijke domein onontbeerlijk is, om met de complexe problematiek om te gaan. De prikkel tot samenwerking wordt gevormd door urgentie en de noodzaak tot samenwerking, de aanwezigheid van deze factoren zal leiden tot een hoge commitment en 'program rational'. Naast de onderlinge afhankelijkheid van organisaties, speelt ook de onderlinge afhankelijkheid en de gradatie daarvan tussen projecten een rol in de samenwerking. Samenwerking is geen doel op zich in programma's, maar een middel om het doel te bereiken, al heeft samenwerking wel de neiging zich tot doel te vormen, vanwege het doorslaggevende belang ervan.*

#### **§6.4 Hoe wordt de governance van een organisatieoverstijgend programma vormgegeven?**

De sturing van het programma en de organisatieoverstijgende samenwerking krijgen vorm in de governance. Paragraaf 2.5.1 betoogt dat deze governance strategie, structuur en leiderschap omvat. Omgevingsfactoren bepalen voor een groot deel de inrichting van een programmastrategie, de manier de programmadoelen worden bereikt. Uit de strategie, volgt logischerwijs vanuit de theorie en praktijk de structuur van het programma ('structure follows strategy'), waarin taken, verantwoordelijkheden en leiderschap worden vastgelegd. In de programmacases komt goed naar voren dat een strategie (bijvoorbeeld, het creëren van onderlinge afhankelijkheid en commitment) leidt tot een bepaalde structuur (symmetrische hiërarchie en gedeelde verantwoordelijkheid).

De programmacases lijken in eerste instantie allen open en adaptief gestuurd op basis van argumentatie en rede. De genoemde karakteristieken van een open en adaptieve sturing (tabel 3 §2.5) zijn te herkennen in de programmacases: gedecentraliseerd, symmetrische relaties en cultuur van gedeelde verantwoordelijkheid. Open en adaptieve sturing is gewenst op strategisch niveau (zie §6.3) en wordt getypeerd door een hoge mate van interactieve beleidsvorming, waarbij de management stijl faciliterend is. Naarmate programma's concreter worden in doel realisatie verandert de sturingswijze in het programma, van sturing op basis van argumentatie naar sturing op basis van coördinatie met een asymmetrische machtsverdeling. Daarnaast verandert het sturingsproces van open en adaptief naar voorspellend en controlerend, zonder interactieve beleidsvorming en een sterk autoritaire sturing. Deze transitie verloopt in twee van de programmacases langs competitieve sturing, om tot projecten te komen op basis van marktwerking. Het karakter van de programma governance verandert per fase, van sturing op basis van argumentatie in de identificatiefase naar een meer coördinerende sturing in de planning- en sluitingsfase.

De reden voor deze sturingstransitie in de programmacases is dat de interne doelstellingen per programmafase verschillen. In de programma identificatiefase zijn doelen op strategisch niveau en vragen om een open en adaptieve sturing op basis van argumentatie. Wanneer het programma de planningsfase of afsluitende fase ingaat, bevinden doelstellingen zich op tactische of operationeel niveau, waarbij een meer voorspellende en controlerende sturing op basis van coördinatie gepast is. In de generieke analyse zijn een aantal triggers voor de verschillende programmacases uitgelicht die de sturingstransitie verklaren. Een passende sturing per programmafase is nodig voor implementatie van strategische naar operationele doelstellingen en logischerwijs het uiteindelijke programmaresultaat.

*Conclusie: De opbouw van een programma governance uiteengezet in de theorie is herkenbaar in de programmacases in dit onderzoek. Strategie is een logisch gevolg van de planningsomgeving en het programmadoel, vanuit deze strategie ontstaan structuur en leiderschap. De constellatie van deze factoren geven de governance van een programma vorm. In de praktijk wordt een transitie waargenomen in governance. Dit betekent dat de governance van een programma niet statisch is maar dynamisch en verandert naarmate het programma vordert. Deze verandering is nodig om strategische doelen te realiseren via projecten op operationeel niveau. Op deze manier komt men tot een succesvol programma.*

### **§6.5 Wat zijn de belangrijke verklarende elementen in de governance geweest?**

In §6.4 stelt dat de governance verschillende elementen omvat en dat omgeving de inrichting daarvan voor een groot gedeelte bepaald, daarnaast is deze governance niet statisch maar dynamisch. Vanuit de individuele cases en de generieke analyse blijkt dat de omgeving verklarend is voor de inrichting van de governance. Specifieke omgevingseigenschappen en problematiek die centraal staat binnen een programma zijn bepalend voor de manier waarop de governance van een programma wordt ingericht. Wanneer de doelstelling helder is en de omgeving complex, wordt er nadruk gelegd op structuur en leiderschap. In tegenstelling tot een minder concrete doelstelling, en er meerdere mogelijkheden zijn om deze doelstelling te behalen. Deze constatering onderbouwt ook de uitspraak in §2.1, die stelt dat alle programma's uniek zijn. Een reden hiervoor is het feit dat elk programma te maken heeft met unieke omgevingsfactoren en samenhangende problematiek. De governance van een programma wordt daarop aangepast door verschillende constellaties van strategie, structuur en leiderschap. Deze verschillende constellaties zijn te herkennen in de drie programmacases in dit onderzoek.

*Conclusie: De verschillende programmacases in dit onderzoek tonen aan dat omgevingsfactoren verklarend zijn voor de governance van een programma en de daarbij behorende elementen zoals strategie, structuur en leiderschap. De omgevingsfactoren en samenhangende problematiek is per programma verschillend, met als gevolg dat elk programma uniek van aard is.*

### **§6.6 beantwoording centrale vraagstelling**

De centrale vraagstelling luidt:

*Hoe kan door middel van de inrichting van de governance van een organisatieoverstijgend ruimtelijk fysiek programma de 'implementation gap' tussen strategie en implementatie voorkomen worden?*

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden is het van belang om programma's in het fysieke domein te onderscheiden van reguliere programma's. Programma's in de ruimtelijk fysieke sfeer worden getypt door een hoge mate van complexiteit door verschillende maatschappelijke trends met als gevolg een veranderende planningscontext. Om de complexe problematiek in het ruimtelijk fysieke domein het hoofd te bieden is organisatieoverstijgende samenwerking onoverkomelijk. Voorwaarde voor een succesvol programma is samenwerking tussen organisaties, via een gemeenschappelijk doel waaraan alle partijen zich kunnen committeren. Deze commitment komt tot uiting in de 'program rational', dat als lijm en tevens als smeerolie dient in de samenwerking. Op basis van dit onderzoek zijn de factoren die tot deze 'program rational' leiden: urgentie en de verplichting tot samenwerken om het gemeenschappelijk doel te realisatie (doelcongruentie).

De organisatieoverstijgende samenwerking binnen een programma vormt de governance die; strategie, structuur en leiderschap omvat. Deze factoren vormen de governance en de sturing van het programma. Uit het onderzoek is gebleken dat deze sturing niet statisch is maar dynamisch, en per programmafase verschilt. Dit is de sleutel tot een juiste uitvoering van een programma, waarbij men niet op strategisch niveau blijft hangen, maar door een passende sturing tot implementatie komt. De governance van een organisatieoverstijgend programma in de ruimtelijk fysieke sfeer verandert naarmate het proces vordert. Een programma verandert van een open en adaptief proces, gestuurd op basis van argumentatie naar een meer voorspellend en controlerend proces, gestuurd op basis van coördinatie. Dit betekent dat de organisaties in het programma in de identificatiefase meer invloed op het proces hebben, door interactieve beleidsvorming dan later in het programma. In latere programmafases zal een enkele organisatie een (tot op zekere hoogte) autoritaire vorm zal aannemen. Deze sturingstransitie is ten behoeve van de implementatie. In het onderzoek is gebleken dat een open en adaptief sturingsproces zijn vruchten afwerpt op strategisch niveau, maar wanneer het op realisatie en implementatie aankomt, men toch directer op resultaat moet sturen om binnen budget en tijd te blijven.

Om het implementatiegat te voorkomen in ruimtelijk fysieke programma's is een goede organisatieoverstijgende samenwerking van belang. Daarnaast moet de daaruit voortvloeiende governance niet als statisch worden beschouwd maar ruimte krijgen om in de loop van het programma van karakter te veranderen. Wanneer deze factoren aanwezig zijn zal de transitie van strategisch naar operationeel niveau soepel verlopen, waardoor implementatie van strategische doelen via projecten succesvol gerealiseerd kan worden. Dit geldt voor de top-down situatie, waarin van strategisch naar operationeel niveau wordt gedacht. Gedurende dit onderzoek is gebleken dat het besproken implementatiegat, zich vaker in bottom-up situaties voordoet dan in de hierboven behandelde top-down situaties (Ruimte voor de Rivier en het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit). De gebrekkige implementatie bij projecten in het ruimtelijk fysieke domein is vaak het gevolg van het niet of nauwelijks strategisch managen van de complexe problematiek (zoals blijkt uit). Een concrete aanpak van complexe problematiek middels projecten (operationeel niveau) is snel ontwikkeld, maar stuit in de weerbarstige planningsomgeving vaak op problemen. Deze problemen kunnen door strategisch denken en handelen worden voorkomen. Vaak dienen programma's in de ruimtelijk fysieke sfeer dan ook als managementvehikel om een strategisch raamwerk te creëren, voor reeds bestaande projecten. Doormiddel een programmatische aanpak is men in staat om projecten te implementeren, waar dit in het geval van een individuele projectaanpak lastiger is. Een programma in het fysiek ruimtelijke domein blijft een schakel tussen visie/missie en projecten/taken, maar werkt in tegenstelling tot de "klassieke programma management" literatuur (Kor & Wijnen, 2005; Van Leeuwen & van Leeuwen, 2009) vaker vanuit projecten naar strategische niveau, dan vise versa.

## §6.7 Aanbevelingen

Tijdens het onderzoeksproces, zijn een aantal zaken geconstateerd die bewust niet zijn uitgediept, om niet te ver af te dwalen van de doelstellingen van het onderzoek. Deze paden en hetgeen daar geconstateerd is, heeft wel tot een aantal vragen geleid en mogelijke aanbevelingen voor verder onderzoek op het gebied van organisatieoverstijgende programma's in de fysiek ruimtelijke sfeer. Hieronder worden een aantal aanbevelingen voor verder onderzoek gedaan, waar in dit onderzoek tegenaan is gelopen.

- *Samenwerking:* Programma's in de ruimtelijk fysieke sfeer laten zich typeren door organisatieoverstijgende samenwerking. Binnen dit onderzoek is deze samenwerking op twee factoren gestoeld. Zijn deze twee factoren typerend voor samenwerkingen in de ruimtelijk fysieke sfeer of zijn in andere organisatieoverstijgende programma's nog meer factoren te onderscheiden? Antwoord op deze vragen kan meer inzichten opleveren op het gebied van organisatieoverstijgende programma's .
- Urgentie is in dit onderzoek aangewezen als één van de factoren voor samenwerking. Binnen het programma Beter Benutten was deze in mindere mate aanwezig, wat gevolgen heeft gehad voor de interne samenwerking in het programma. Hoe kun je deze urgentie kunstmatig creëren als hij niet aanwezig is? Door kunstmatig een impasse te creëren kan er binnen het programma een 'sense of urgency' ontstaan, wat de samenwerking ten goede komt. Organisaties raken meer geëngageerd aan het gemeenschappelijke doel.
- *Projecten:* Op welke manier worden projecten in een programma geselecteerd en geïmplementeerd? Hier bij kan gekeken worden naar de hiërarchie van projecten en op welke basis een project wordt aangewezen in een programma. Sturing op basis van competitie kan hierin een rol spelen dit betekent dat projecten binnen een programma op basis van concurrentie tot stand komen. Welk gevolgen heeft deze sturing voor de implementatie van projecten en het programma in zijn algemeenheid?
- *Informatie:* In dit onderzoek is gebleken dat monitoring en evaluatie belangrijk zijn voor beleidsbeslissingen in het programma. Er is niet goed naar voren gekomen op welke manier er om wordt gegaan met de informatie uit monitoring en evaluatie binnen het programma. Hoe kan de informatie die uit monitoring en evaluatie komt optimaal gebruikt worden?
- Inhakend op de vorige aanbeveling, is het interessant om te kijken naar de informatiemanagement in een programma en tussen projecten. Dit onderzoek heeft laten zien dat synergie voordelen voornamelijk zitten in onderlinge leereffecten en schaalvoordelen. Op welke manier worden deze onderlinge leereffecten gecreëerd en kunnen ze nog versterkt worden. Kortom, er is nog een hoop te onderzoeken omtrent kennis en informatiemanagement in programma's.
- *Programma:* Vanuit de ontstaansreden van ruimtelijk fysieke programma's genoemd in hoofdstuk 2 is de juridische ontstaansgrond van een programma een interessant onderwerp voor vervolg onderzoek. Programma's in de ruimtelijk fysieke sfeer hebben soms een juridische aanleiding (NSL), welke specifieke uitwerking heeft dit op een programma en wat is het verschil met programma's zonder een juridische aanleiding.
- MSP hanteert een typologie van programma's. In dit onderzoek is aangetoond dat programma's niet eenduidig zijn in te delen in een type. Dit komt voornamelijk doordat programma's niet vooraf gedefinieerd zijn. Functioneert een programma beter wanneer deze vooraf gedefinieerd is op basis van de typologie van MSP? Dit zou een helderheid kunnen verschaffen met betrekking tot de strategie en structuur van het programma.
- Dit onderzoek constateert een veranderende governance van een programma. Verder onderzoek zou gedaan kunnen worden naar de relatie tussen programmatype en de transitie van governance in het programma. Geldt voor elk programmatype dezelfde transitie? Het feit kan zijn dat een vision-led programma een andere governance transitie moet doormaken om het implementatiegat te voorkomen, dan een compliance

programma. Specifiek onderzoek op programmatypes en hun governance zou kunnen leiden tot een betere implementatie en realisatie van projecten.

- *Programma's bij Rijkswaterstaat*: Rijkswaterstaat is bij de drie programma's die gebruikt zijn als casestudie in onderzoek betrokken geweest. Dit brengt de vraag met zich mee of de conclusies die getrokken zijn op basis van de casestudies ook gelden voor programma's waar Rijkswaterstaat niet bij betrokken is. Gelden voor programma's in de fysiek ruimtelijke sfeer, waarbij Rijkswaterstaat niet betrokken is de zelfde regels op het gebied van samenwerking en governance? Het zou interessant zijn om de conclusies van dit onderzoek te vergelijken met een zelfde soort onderzoek op programma's zonder betrokkenheid van Rijkswaterstaat, om te kijken of de resultaten het zelfde zijn.

### §6.7 Reflectie

In dit kwalitatieve onderzoek is getracht een zo objectief mogelijk beeld te schetsen van de drie verschillende casestudies, doormiddel van interviews. Ondanks het feit dat de personen geselecteerd voor de interviews van verschillende organisaties komen, is door de beperkte hoeveelheid tijd een relatief kleine groep per programma geïnterviewd, wat mogelijk ten koste is gegaan van de objectiviteit. De geselecteerde personen voor de interviews waren de juiste personen om hun visie te geven op het programma, maar deze groep had groter kunnen zijn wanneer er meer tijd voor dataverzameling was geweest. Een voorbeeld van een groep die niet geraadpleegd is, zijn bestuurders en politici, waar deze wel degelijk een rol spelen bij de initiatie van een programma. Inzichten van deze groep hadden het onderzoek sterker gemaakt. Er kan geconcludeerd worden dat saturatie in het onderzoek niet is bereikt. Daarnaast is het onderzoek een momentopname, dit betekent dat de resultaten representatief zijn voor dit moment. Het is een reflectie van de algemene opinie op de programma's in een bepaalde fase. In het geval van dit onderzoek zijn de programma's in een eindstadium. Een belangrijke kanttekening die geplaatst kan worden bij de resultaten van het onderzoek is dat het kan zijn dat de opinie ten aanzien van het programma na het onderzoek nog veranderd.

Het kwalitatieve karakter van dit onderzoek heeft voor in-depth kennis gezorgd met betrekking tot de drie casestudies. Dit is gebaseerd op beleidsdocumenten en interviews. In het verlengde van dit onderzoek zou er nog kwantitatieve methoden kunnen worden toegepast om generieke uitspraken beter te onderbouwen. Dit kwantitatieve onderzoek zou in de vorm van enquêtes kunnen worden gedaan. Door een dergelijke methode is het mogelijk om veel mensen te bereiken en resultaten onderling gemakkelijk te vergelijken, wat de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede komt.

Dit onderzoek heeft zich gebaseerd op theorieën uit de bedrijf- bestuurskunde en de planologie. Duidelijk is geworden dat programma's als managementvehikel in het fysiek ruimtelijke domein andere karakteristieken hebben dan interne bedrijfs- of organisatorische programma's. Organisatieoverstijgende samenwerking is inherent aan de problematiek van het ruimtelijk fysieke domein. Daarom wijken de karakteristieken van programma's in dat domein af van reguliere intern gerichte bedrijfs- of organisatie programma's. Daarnaast heeft het concept implementatiegat naast een top-down werking, in de planologie ook een bottom-up werking, die duidelijk naar voren kwam gedurende het onderzoek. Het kennisveld dat theorieën uit de bedrijfs- bestuurskunde en de planologie combineert, is er een dat nog vol onbekendheden zit. Meer onderzoek die deze disciplines combineren kan helderheid verschaffen.



## Beleidsdocumenten

---

### Beter Benutten

Beter Benutten krant, 22-08-2012

Beter Benutten krant, 26-08-2013

Afspraken over het programma Beter Benutten in het Bestuurlijk overleg MIRT (1-12-2011)

Programma Beter Benutten (14-06-2011)

Beter Benutten, *Slim en vlot van deur tot deur* (27-11-2011)

Programma Beter Benutten: Organogram programma directie

Programma Beter Benutten: Actoren Beter Benutten – Pocketeditie

Berenschot, *Procesevaluatie Samenwerking binnen het programma Beter Benutten* (7-12-2012)

### Ruimte voor de Rivier

Andersson Elffers Felix, 2013. *Eindrapport Ruimte voor de rivier*

Berenschot, 2007. *Eindrapport Ruimte voor de rivier*

Hulsker et al, 2011. Evaluatie ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier

Samenwerken aan maatwerk, 2013

Programmaopdracht realisatiefase Ruimte voor de Rivier, 2009

### NSL

Official Journal of the European Communities, 1999. COUNCIL DIRECTIVE

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2001

Bax & Oomkes, 2005. *Hoe Nederland op slot ging*. Trouw

Ontwerpbesluit verlenging Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (datum onbekend)

NSL uitleg (datum onbekend)

Aanbieding NSL aan Tweede Kamer (7-06-2008)

Aanbieding Nationaal Samenwerkingsprogramma en toelichting op de uitvoering van het NSL Tweede Kamer (21-08-2009)

### Overige stukken

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012) , *Structuur visie Infrastructuur en Ruimte*

Rijkswaterstaat (2007). *M.E.R. en SNIP procedure overzicht voor "natte" RWS-projecten*

## Literatuur

---

Albrechts L, 2004. *Strategic (spatial) planning re-examined*. Environment and planning B: planning and design, vol. 31 (5) 743 – 758.

Allmendinger P, 2002. *Planning Theory*. Palgrave macmillan Hampshire (2e edition).

APM. (2000). *Body of Knowledge (Fourth ed.)*. Buckinghamshire, UK: Association for Project Management.

Arts J, 2007. *Nieuwe wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*. Oratie Rijksuniversiteit Groningen.

Association for project management (APM), 2006. *Body of knowledge*, High Wycombe (5e edition)

Bevir, 2006. *Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives*. Public Administration Review, vol. 66 (3) 426–436.

Bouwman, M & Linden G, 2004. *Transport Planning and Policy*. In *environmental and Infrastructure Planning*, Geo Press, Groningen.

Brömmelstroet M & Schrijnen M, 2010. *From planning support systems to mediated planning support: a structured dialogue to overcome the implementation gap*. Environment and Planning B: Planning and Design vol. 37 (1) 3 – 20.

Bryson, Crosby & Stone, 2006. *The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature*. Public administration review, vol. 66 (1) 44 – 55.

Busscher T, Tillema T & Arts J, 2012. *Improving project delivery; Programs as the silver bullet?* University of Groningen.

Busscher T, Tillema T & Arts J, 2010. *Towards a programmatic planning approach in Dutch infrastructure planning? Lessons learned from a Dutch air quality programme*. 24th AESOP Annual conference, Finland.

Busscher T, Tillema T & Arts J, 2014. *Instruments to enable coordination without central government control: Finding a needle in a Haystack*. Earth System Governance, Tokyo, January.

Busscher T, Tillema T & Arts J, 2013. *Revisiting a programmatic planning approach: managing linkages between transport and land use planning*. Planning Theory & Practice, vol. 12 (4) 492 – 508.

Busscher T, Zuidema C, Tillema T, Arts J, 2014, *Bridging gaps: governing conflicts between transport and environmental policies*. Environment and Planning, vol. 46 (3) 666 – 681.

Buuren A, Buijs J-M & Teisman, 2010. *Program management and the creative art of cooptation: Dealing with potential tensions and synergies between spatial development projects*. International journal of project management, vol 28 (8) 796 – 806.

Chandler A, 1965. *Strategy and structure*. The M.I.T. Press, Cambridge.

De Roo G & Porter G, 2007. *The end has no merit*. In *Fuzzy planning*. Ashgate, Hampshire (1e druk).

De Roo G & Voogd H, 2004. *Methodologie van Planning*. Coutinho, Bussem (2e druk).

- De Roo G, 1999. *Planning per se, planning per saldo*. Sdu uitgevers, Den Haag (2e druk).
- Edelenbos J, 2000. *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma: Utrecht.
- Edelenbos J, 2005. *Meervoudig gebruik, enkelvoudig recht*. Eburon, Delft.
- Edelenbos J, 2006. *Buurtgericht beleid en de kunst van vertrouwen geven*. Rotterdam.
- Faludi en van der Valk, 1994. *Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Kluwer, Dordrecht.
- Fischer F, 1995. *Evaluating public policy*. Nelson hall publishers, Chicago.
- Flyvbjerg B, Bruzelius N & Rothengatter W. *Megaprojects and risk: an anatomy of ambition*. Cambridge university press, Cambridge.
- Glasbergen P & Driessen P 2005. *Interactive planning of infrastructure: the changing role of Dutch project management*. Environment and Planning C: Government and Policy: Volume 23 (2) 263 – 277.
- Gray B, 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Hanford M, 2005. *Defining program governance and structure*. IBM developerworks.
- Healey P, 1996. *The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation*. Environment and planning.
- Hellriegel & Slocum, 1988. *Management*. Addison-Wesley publishing company, (5e editie).
- Huxham C, 2003. *Theorizing collaboration practice*. Public management review, vol. 5 (3) 401 – 423.
- Innes J. & Booher D. *Consensus Building as Role Playing and Bricolage*. Journal of the American Planning Association vol. 65 (1) 9–26.
- Jacobs D, 2005. *Strategie: Leve de diversiteit*. Pearson prentice hall, Amsterdam
- Kaats E, Klaveren P & Opheij W, 2005. *Organiseren tussen organisaties*. Scriptum, Schiedam
- Kor & Wijnen, 2005. *Essenties van project- en programmamanagement*. Kluwer, Deventer (1<sup>e</sup> druk)
- Kor & Wijnen, 2008. *Checklist for project and programme managers*. Gower: Aldershot
- Lane D & Maxfield R, 1996. *Strategy under complexity: Fostering Generative Relations*. Long Range Planning, vol. 29 215-23.
- Lycett M, Rassau A & Danson J, 2004. *Programme management: a critical review*. International journal of project management vol. 22 289 – 299.
- Martens K, 2007. *Actors in a fuzzy governance environment*. In *Fuzzy planning*. Ashgate, Hampshire (1e druk)

- Mandell M, 1994. *Managing interdependencies through program structures: A revised paradigm*. The American review of public administration, vol. 24 (1) 99 - 12.
- Maylor H, Brady T, Cooke-Davies T & Hodgson D, 2006. *From Projectification to programmification*. International journal of project management, vol. 24 663 - 674.
- McElroy W, 1996. *Implementing strategic change through projects*. International journal of project management, vol. 14 (1) 13 - 21.
- Miller D, 1986. *Configurations of strategy and structure: Towards a synthesis*. Strategic management journal, vol. 7 (3) 233 - 249.
- Miller D, 1987. *The genesis of configuration*. The academy of management review, vol. 12 (4) 686 - 701.
- Mintzberg, 1994. *Opkomst en ondergaan van strategische planning*. Vertaling van het origineel, Academic service, Schoonhoven (1<sup>e</sup> druk)
- Murray-Webster & Simon, 2006. *Making Sense of Stakeholder Mapping*. PM World Today vol. 8 1 - 3.
- OGC, 2011. *Managing succesfull programmes*. Office of Government Commerce.
- P2M, 2008. *A guidebook of project and program management for enterprise innovation*. Project management professionals certification centre, Tokyo, Japan.
- Pellegrinelli S, 2011. *What's in a name: project or programme?* International journal of project management, vol 29 (2) 232 - 240.
- Pellegrinelli S, 2008. *Thinking and acting as a great programme manager*. Palgrave Macmillan, Hampshire (1e edition)
- Porter D, 1980. *Accounting for discretion and local environments in social experimentation and programme administration: some proposed alternative conceptualizations*. In *Do housing allowances work*. DC Brookings institute, Washington.
- Pröpper, I. & D. Steenbeek 1999. *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Couthino, Bussum.
- Roegholt G, 2012. *Hoe programma's kunnen helpen om beter om te gaan met een toenemende complexiteit in de ruimtelijke planning*. Masterthesis Rijksuniversiteit Groningen.
- Struiksma, H, Tillema T & Arts J, (2008). *Space for Mobility: towards a paradigm shift in Dutch transport infrastructure planning?* ACSP/AESOP 4th Joint Congress July 6-11, Chicago.
- Spit T & Zoete P, 2006. *Ruimtelijke ordening in Nederland*. Reeks planologie, SDU uitgevers, Den Haag.
- Sydow J & Staber U, 2002. *The institutional embeddedness of projects networks: the case of content productions in German television*. Reg. Stud, vol. 36 (3) 215 - 227.
- Thiry, 2002. *Combining value and project management into an effective programme management model*. International journal of project management, vol. 22 (7) 649 - 658

Thiry M, 2004. "For DAD": A programme management life-cycle process. International journal of project management, vol.22 245 - 252.

Thompson J, 1967. *Organizations in action*. McGraw-Hill, New York

Thomson A, Perry L & Miller K, 2007. *Conceptualizing and measuring collaboration*. Oxford journal

Thomson A & Perry L, 2006. *Collaboration processes: Inside the black box*. Public administration review

Thomson A, 1999. *Organizational network on the ground: Six case studies of Indiana americorps programs*. Washington, DC: corporation for national service.

Tyrone , Pitsis E, Kornberger M & Clegg S, 2004. *The art of managing relationships in interorganizational collaboration*. Management, vol. 7 (3) 47-67

Van den Brink M, 2009. *Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma*. Eburon academic publishers, Delft ( 2e druk).

Van Herk S, Rijke J, Zevenbergen C & Ashley R, 2013. *Understanding the transition to integrated flood risk management in the Netherlands*. Journal of Environmental Innovations and Societal Transitions

Van Leeuwen H & van Leeuwen H, 2009. *Organisaties veranderen met programma's*. Van Haren, Zaltbommel (1<sup>e</sup> druk)

Van Vliet, 2013. *Programmamanagement, een effectief instrument voor complexe ruimtelijke opgaven*. Reader cursus programmamanagement, Groningen.

Voogd, H & Linden G, 2004. *Environmental and infrastructure planning by people for people: an introduction*. In *Environmental & infrastructure planning*. Geopress, Groningen (1<sup>e</sup> druk)

Voogd H & Woltjer J, 2007. *From government to governance: Actor participation in regional planning*. In *Fuzzy Planning*. Ashgate, Hampshire (1e druk)

Williams D & Parr T, 2004. *Enterprise programme management*. Pallgrave Macmillan, Hampshire (1e druk)

**Website :**

[www.ruimtevoorderivier.nl](http://www.ruimtevoorderivier.nl)

(<http://www.ruimtevoorderivier.nl/projecten/gelderland/hoogwatergeul-veessen-wapenveld>)  
bezoekt op 02-06-2014



## Bijlage

I: Tabel: Definities programma en steekwoorden

	Thiry (2002)	Maylor et al. (2006)	Williams and Parr (2004)	P2M (Japans) (2008)	PMI (2008)	APM (2007)	MSP (2011)	Kor & Wijnen (2005)	Van Leeuwen & van Leeuwen (2009)
Programma definities en omschrijvingen	"A Collection of change actions (projects and operational activities) purposefully grouped together to realise strategic and/or tactical benefits"	"Programmes and portfolios facilitate managerial sense-making and control in complex organizations where projects are the principal units of work"	"Enterprise programme management structures and processes creating tight linkages between organizational strategy and the totality of its projects and related activities"	"Programme and programme management is a practical capability to respond to external changes, which allows flexibility and copes with ambiguity, complexity, uncertainty and expandability"	"A group of related projects managed in a coordinated way to obtain benefits and control not available from managing them individually"	"Coordinated management of related projects, which may include related business as usual activities that together achieve a beneficial change of a strategic nature for a organization"	"A temporary, flexible organization created to coordinate, direct and oversee the implementation of a set of related projects and activities in order to deliver outcomes and benefits related to the organization's strategic objectives"	"Een verzameling tijdelijke inspanningen die mensen in samenwerken de organisaties ondernemen om bepaalde doelen na te streven"	"Een programma stelt de organisatie in staat strategische doelen te realiseren. Het is een geïntegreerd traject van projecten en activiteiten met verandermanagement en processturing. Door een geraffineerd samenspel van interventies dat deels in de organisatie zelf, vaak in een keten en deels in projecten plaatsvindt worden doelen bereikt en benefits verzilverd"
Tijdelijk							x	x	
Verandering	x			x		x			x
Projecten	x	x	x		x	x	x		x
Activiteiten	x		x		x	x	x		x
Strategisch	x		x			x	x		x
Complex		x		x					
Voordelen	x				x	x	x		x
Gecoördineerd	x				x	x	x		

## II: Lijst geïnterviewde

<b>Programma</b>	<b>Persoon</b>	<b>Datum</b>
<b>Beter Benutten</b>	Wendy van den Pangaard	25-03-2014
	Antoine de Kort	11-03-2014
	Frank Bürmeister	09-04-2014
	Fred Delpeut	28-04-2014
<b>Ruimte voor de Rivier</b>	Auke Velema	26-03-2014
	Cor Beekmans	15-04-2014
	Edie Brouwer	17-04-2014
	Adriaan Smeenk	13-05-2014
<b>Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit</b>	Werenfried Spit	21-05-2014
	Anneke Smilde-Havinga	05-06-2014
	Lysander Lantain	11-06-2014
	Beate Arends	06-06-2014
<b>Overig</b>	Rob van Vliet	13-03-2014



### III: Interviewguides

#### Interview guide Programma Beter Benutten

1. Los van het programma BB, wat verstaat u in het algemeen onder een programma/programmatische aanpak? Bij Beleid al vrij snel het label programma?
2. Welk doel heeft een programmatische aanpak volgens u en welk voordeel biedt een programmatische aanpak ten opzichte van een projectmatige aanpak?
3. Wat is volgens u de aanleiding tot het programma BB Beter Benutten? En welke oorzaken zijn onderliggend aan het programma?
4. BB benutten ontstaan uit een kabinetswisseling, en het afschieten van de kilometerheffing? Achterliggende gedachte financiële crisis, fysieke spanningen?
5. Waarom denkt u dat de opgave BB programmatisch is aangepakt, is dit zo (gedeelde verantwoordelijkheid?) tempo, haalbaarheid, Flexibiliteit, doelgerichtheid, efficiëntie, samenwerking over org heen?
6. Welke organisaties/actoren nemen volgens u deel aan het programma BB naast rijk, regio en bedrijfsleven? En wat zijn hun belangen in het programma?
7. Welke rol speelt RWS volgens u binnen het programma (Regio en ITS)? Veranderende Rol RWS?
8. RWS is partner binnen het programma BB, maar neemt geen zitting in de bestuurlijke trio's naast bedrijfsleven, regio en de minister. Zou dit volgens u wel gewenst zijn gezien de beherende rol van RWS?
9. Op welke manier is men toch tot een gemeenschappelijk programmadoel/visie weten te komen? Welke rol speelt urgentie hierin?
10. Konden alle organisaties zich binnen het programma zich hieraan conformeren zonder weerstand (doelstelling te scherp geformuleerd)?
11. Besturing van het programma wordt door een ander geïnterviewde als zeer complex en diffuus getypeerd waardoor visie niet duidelijk is, had het programma niet effectiever gekund door de besturing simpeler te houden?
12. Door bijvoorbeeld integreren van programmadirectie en RWS
13. Besturing ingericht op het realiseren van programma in plaats van louter projectuitvoering?
14. Hoe zou de besturing van het programma definiëren? (bottom-up vs Top-down Horizontaal vs verticaal). Verschrikkelijk ingewikkeld?
15. Op welke manier hebben de oorzaken van het programma, de inrichting ervan bepaalt (Bijvoorbeeld door de crisis minder geld voor nieuwe ontwikkeling, daarom BB van het bestaande)?
16. RWS is een grote speler in het programma BB, op nationaal maar ook op regionaal gebied wat is hiervan het gevolg?
17. Welke strategie werd er binnen het programma aangehouden en hoe kwam die tot uitdrukking in het programma?
18. Welke structuur had het programma BB, I&M geeft geld, trio's werken structurerend, daarna? (nationaal vs regionaal, vraag vs aanbod) Structuur: "Het formele system dat managers in staat stelt om werk te verdelen, taken te kunnen coördineren en autoriteit en verantwoordelijkheid te delegeren om doelen zo effectief mogelijk te behalen"
19. Belangrijk aanbestedingscriteria is kosteneffectiviteit bij BB benutten, toch worden er soms projecten opgezet waarbij kosteneffectiviteit niet heel hoog is (Burmeister) door lobbyen, hoe staat u hier tegenover?
20. Op welke manier kunnen de prestatieverschillen tussen de regio's worden verholpen, Maastricht en Rotterdam lopen wel goed, maar Amsterdam en Arnhem weer minder? Ingrijpen vanuit de bestuurlijke trio's?
21. Als u het programma BB opnieuw mocht vormgeven, wat had u dan anders gedaan?
22. Welke lessen kan men van BB leren? Wat is u expliciet fout gegaan en goed gegaan? Hoe wordt hier rekening mee gehouden in BB2, hoe wordt die ingericht?
23. Heeft u zelf nog toevoegingen/opmerkingen die niet aanbod zijn gekomen?

Nog stukken ter beschikking die ik niet heb kunnen vinden, maar wel bij kunnen dragen?

**Interview guide Programma RvdR**

1. Los van het programma RvdR, wat verstaat u in het algemeen onder een samenwerkingsprogramma/programmatische aanpak?
2. Wat zijn de noodzakelijke randvoorwaarden voor een programma volgens u?
3. Welk doel heeft een programmatische aanpak volgens u en welk voordeel biedt een programmatische aanpak ten opzichte van een projectmatige aanpak?
4. Wat is volgens u de aanleiding tot het programma RvdR? En welke oorzaken zijn onderliggend aan het programma? (overstromingen, 1993/95?)
5. Waarom denkt u dat de opgave RvdR programmatisch is aangepakt? tempo, haalbaarheid, Flexibiliteit, doelgerichtheid, efficiëntie, samenwerking over org heen?
6. Het programma RvdR heeft een tweeledig karakter (doel), aan de ene kant veiligheid als prioriteit en aan de andere kant het verhogen van ruimtelijk kwaliteit, hoe worden ze doelen door een programmatische aanpak verenigd?
7. Hoe ziet u de rol/samenwerking tussen de programmadirectie en RWS, regionale overheden en belanghebbende?
8. RWS is van oudsher een vrij traditionele organisatie, de aanpak van veiligheid op het gebied van water werd eerder vrij traditioneel aangepakt, nu zie je een omslag naar meer samenwerking hoe gaat RWS hiermee om?
9. Op welke manier is men toch tot een gemeenschappelijk programmadoel/visie weten te komen? Welke rol speelt urgentie hierin? Iedereen is voor veiligheid en kwaliteit.
10. Hoe zou u de samenwerking tussen de verschillende actoren en organisaties beschrijven? Samenwerking al vroeg in PKB periode instant gezet, om committent te creëren, kennis te delen?
11. Een wij/zij verhouding is nadrukkelijk vermeden, hoe heeft men hier invulling aangegeven?
12. Welke Rol speelde Ingwer de Boer hierin? Ingwer de Boer verdient z'n geld in de Horeca? Level playing field?
13. De strategie Co-makership wordt genoemd in de stukken, hoe zou u die omschrijven? Oplossing vanuit verschillende initiatiefnemers, PGD voornamelijk kaderstellend, uniform toets voor alle projecten.
14. Een taak van het PDR is projectbeheersing via toetsing en faciliteren, hoe krijgt dit inhoud in het programma?
15. Welke structuur (niet eenduidig? structure follows function) had het programma RvdR en op welke manier men omgegaan met het tweeledige karakter van RvdR, uit strategie ontstaan? Structuur: "Het formele systeem dat managers in staat stelt om werk te verdelen, taken te kunnen coördineren en autoriteit en verantwoordelijkheid te delegeren om doelen zo effectief mogelijk te behalen"
16. Verantwoordelijkheid wisselt per fase, eerst DGW daarna DGW-RWS, is dit zonder slag of stoot gegaan?
17. De structuur van RvdR wordt aangegeven als Multi-Level governance, Staatsecretaris, DGW, DG-RWS, Programmadirectie. Welke gevolgen heeft dit voor het programma, bureaucratisch?
18. Op welke manier hebben de oorzaken van het programma, de inrichting ervan bepaalt (Door de overstromingen was er een gevoel van urgentie, bepalend voor het programma)?
19. De sturing van het programma is wat paradoxaal, Top-down centrale doelstelling en verantwoordelijkheid en decentrale oplossingen en uitvoering, bottom up. Welke uitwerking heeft dit gehad op de verstandhoudingen (regio-rijk)?
20. Heeft deze veranderlijke manier van besturen te maken met het tweeledige karkater? Veiligheid top down, en ruimtelijke kwaliteit bottom up?
21. RvdR wordt over het algemeen als succesvol programma beschouwd, waar hadden volgens u toch nog verbeteringen kunnen worden aangebracht.
22. Heeft u zelf nog toevoegingen/opmerkingen die niet aanbod zijn gekomen?

Nog stukken ter beschikking die ik niet heb kunnen vinden, maar wel bij kunnen dragen?

**Interview Guide NSL**

1. Los van het programma NSL, wat verstaat u in het algemeen onder een samenwerkingsprogramma/programmatische aanpak?
2. Welk doel heeft een programmatische aanpak volgens u en welk voordeel biedt een programmatische aanpak ten opzichte van een projectmatige aanpak?
3. Wat is volgens u de aanleiding tot het programma NSL? En welke oorzaken zijn onderliggend aan het programma?
4. Op welke manier schoot het beleid voor het NSL op het gebied van luchtkwaliteit te kort? (Luchtkwaliteit gemeentegrens overschrijdend & verantwoordelijkheid voor initiatiefnemer.)
5. Waarom denkt u dat de opgave NSL programmatisch is aangepakt? Te maken met de dubbele doelstelling?
6. Op welke besturingscriteria is er gestuurd in het NSL (Tempo, Haalbaarheid, Efficiëntie, Flexibiliteit en doelgerichtheid)
7. Op welke manier wordt die dubbele doelstelling door een programmatische aanpak verenigd?
8. Spelers binnen NSL zijn Rijks, regionale en lokale overheden, hoe zag de samenwerking tussen deze partijen eruit binnen het NSL?
9. Welke rol speelt Rijkswaterstaat in het programma NSL? Is er iets terug te zien van de veranderlijke rol van Rijkswaterstaat?
10. Zijn er het NSL naast Rijks/regio/lokale overheden en RWS nog andere actoren te onderscheiden?
11. op welke manier is men tot een gemeenschappelijk doel gekomen? Hoe heeft iedereen zich hieraan kunnen committeren? (Programma als onderbouwing voor ander beleid)
12. uit andere interview komt naar voren dat iedereen elkaar 'gevangen hield' en dat het programma daarom heeft gewerkt, hoe ziet u dit?
13. Gezien het doel van het NSL, welke strategie heeft men aangehouden om dit doel te bereiken? Is deze strategie nog veranderd in de looptijd van het programma?
14. Welke structuur heeft het programma? Op welke manier is de programma directie ingericht en het uitvoerende orgaan? Welke invloed heeft het tweeledige doelstelling daar invloed op gehad.
15. Op welke manier is de verantwoordelijkheid verdeeld in het programma?
16. Er wordt onderscheidt gemaakt tussen een generieke en gebiedsspecifieke aanpak, hoe verhouden deze zich tot elkaar?
17. Hoe zit de programmabesturing in elkaar?
18. Is NSL volgens jou een succes? Wat had er beter gekund?
19. Een programma heeft in principe een aflooptijd. Voorstellen liggen er nu om NSL te verlengen en als contant proces te houden, hoe staat je hier tegenover?
20. Is het volgens u nodig om het NSL te verlengen?
21. Wat wil je zelf nog toevoegen aan het interview?
22. Heeft u nog stukken waar ik nog gebruik van kan maken?