

Masterthesis
Environmental & Infrastructure Planning



J.U. Sissingh

**DUURZAME
LEEFOMGEVING IN HET
HOOFDWEGENNETWERK**

Een institutionele analyse van prestatiesturing bij
Rijkswaterstaat

Duurzame Leefomgeving in het hoofdwegennetwerk: Een institutionele analyse van prestatiesturing bij Rijkswaterstaat

Colofon

Joost Sissingh
Juli 2016
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
s2244764
joostsissingh@gmail.com

Begeleiders:

Prof. dr. E.J.M.M. Arts | Bijzonder hoogleraar Milieu en Infrastructuur Planning
Dhr. Ir. A. Hijdra | Rijkswaterstaat

Environmental and Infrastructure Planning
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Water, Verkeer en Leefomgeving
Rijkswaterstaat



university of
groningen

faculty of spatial sciences



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek dat geschreven is voor de afronding van de master Environmental and Infrastructure Planning aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hiermee is een einde gekomen aan een bewogen studententijd in Groningen, waarin ik naast mijn persoonlijke ontwikkeling ook een grote interesse heb ontwikkeld voor planologische vraagstukken. In het bijzonder trokken onderwerpen als duurzaamheid, energie transitie en infrastructuur planning mijn aandacht. Daarom heb ik deze interessante thema's verwerkt in mijn onderzoek, waar ik met voldoening aan heb gewerkt.

Dit onderzoek heb ik mogen schrijven op de afdeling Prestaties Netwerken van het organisatieonderdeel Water, Verkeer en Leefomgeving bij Rijkswaterstaat. Deze afstudeerstage is mede mogelijk gemaakt door een samenwerkingsverband van de Faculteit Ruimtelijk Wetenschappen van de RuG en Rijkswaterstaat. Bij de afronding van deze afstudeerstage zal ik kans maken op een zogeheten IenM-aantekening. Met behulp van deze aantekening zou ik voorrang kunnen krijgen bij de sollicitatieprocedure voor een traineeship bij Rijkswaterstaat of het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ik wil graag Jos Arts, Wim Leendertse en Tim Busscher bedanken voor het organiseren van deze mogelijkheid. Verder wil ik graag mijn stagebegeleiders Arjan Hijdra en Gerrald Goselink van Rijkswaterstaat bedanken voor goede begeleiding die ik heb mogen ontvangen.

Tijdens dit onderzoek heb ik geleerd om organisatorische veranderingen van een grote organisatie als Rijkswaterstaat op een wetenschappelijke manier te analyseren en de organisatie te adviseren in de vorm van aanbevelingen. Voorafgaand aan dit onderzoek was het begrip instituties vaag en ongrijpbaar voor mij. Nu heb ik in dit onderzoek instituties concreet in de praktijk gezien en op een systematisch wijze geanalyseerd met behulp van het Institutional Analysis and Development framework. Hierdoor heb ik een beter inzicht gekregen in de rol van instituties in duurzame ontwikkelingen.

Met deze afstudeerscriptie komt er een einde aan mijn studententijd in Groningen. Vijf jaar lang heb ik hier met plezier gewoond, gestudeerd en gewerkt. Met het afronden van deze scriptie zal ik verhuizen naar Amsterdam. Hier zal ik de master Environment and Resource Management volgen aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Ik denk dat deze master goed aansluit op de ervaringen en interesses die ik in Groningen heb opgedaan en een toegevoegde waarde kan zijn om mij klaar te stomen voor de arbeidsmarkt.

Joost Sissingh

Groningen, juli 2016

Samenvatting

Een belangrijke recentelijke trend in het hoofdwegennetwerk van Nederland is dat er minder wordt gefocust op nieuwe aanleg en verbredingsprojecten van het hoofdwegennetwerk, maar meer op beheer en onderhoud van het bestaande netwerk. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Rijkswaterstaat probeert haar huidige infrastructuurnetwerken in stand te houden door middel van prestatiesturing. Daarnaast heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) en Rijkswaterstaat een flinke ambitie voor een duurzame leefomgeving. De duurzaamheidsambitie van Rijkswaterstaat streeft naar energie neutrale, circulair ontworpen netwerken die bijdragen aan de integrale opgave van een gebied.

In deze thesis wordt onderzoek gedaan naar de institutionele kansen en barrières van Rijkswaterstaat voor het integreren van duurzame leefomgeving in het prestatiesturingsproces van het hoofdwegennetwerk. Een institutionele analyse wordt uitgevoerd met behulp van het Institutional Analysis and Development framework van Ostrom. Dit gerenommeerde framework focust zich op institutionele regels die van invloed zijn op besluitvormingsprocessen. Om een beter beeld te krijgen van de institutionele context van het prestatiesturingsproces van Rijkswaterstaat wordt de gehele 'line of sight' geanalyseerd. De line of sight betreft het inzicht in de doorvertaling van de beleidsformulering door IenM naar het opstellen van de Service-Level-Agreement (SLA) door Rijkswaterstaat en vervolgens de implementatie van de SLA. Data is verzameld door middel van documenten, diepte-interviews en enquêtes. De resultaten zijn geanalyseerd aan de hand van de institutionele regels uit het framework van Ostrom. Uit de institutionele analyse is gebleken dat instituties een belangrijke rol hebben in stimuleren of beperken van duurzame ontwikkelingen.

Een belangrijke institutionele kans is de hoge pay-off of incentive voor het werken aan duurzame leefomgeving door sturing van de ambtelijke en organisatorische top van Rijkswaterstaat op duurzame leefomgeving. Daarnaast is gebleken dat er veel rendabele keuzemogelijkheden zijn voor duurzame maatregelen in het beheer en onderhoud en verkeersmanagement voor Rijkswaterstaat.

Institutionele barrières beperken de integratie van duurzame leefomgeving in het prestatiesturingsproces. Een belangrijke barrière is de verkokering en cultuurverschillen binnen IenM, wat de integrale opdrachtgeving verhindert. Daarnaast is prestatiesturing in principe niet gericht op nieuwe dingen en veranderingen in de organisatie, aangezien prestatiesturing de zorg betreft voor de instandhouding van het huidige infrastructuurnetwerk. Tot slot kan duurzame leefomgeving worden bestempeld als een fuzzy notion, waardoor duurzame leefomgeving vaak minder prioriteit krijgt in een technisch-georiënteerde organisatie als Rijkswaterstaat.

Om duurzame leefomgeving succesvol te integreren in het prestatiesturingsproces van Rijkswaterstaat is het belangrijk om te zoeken naar integrale oplossingen in de huidige werkzaamheden, de duurzaamheidstransitie binnen Rijkswaterstaat zichtbaar te maken, de regio's handelingsperspectief te bieden en de integratie van duurzame leefomgeving in prestatiesturing te zien als een learning-by-doing proces.

Trefwoorden: Sustainable Development, Assetmanagement, Instituties, Institutional Analysis and Development framework, Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Inhoudsopgave

1. Introductie	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Probleemstelling	14
1.3. Onderzoeksvragen	15
1.4. Opzet	16
2. Theoretisch kader	17
2.1. Fuzzy notions	17
2.2. Instituties	17
2.3. Continuïteit vs verandering	18
2.4. Path-dependency	19
2.5. Institutionele analyse	20
2.6. Institutional Analysis and Development framework.....	20
2.7. Conceptueel model.....	25
3. Methodologie	26
3.1. Structuur van dit onderzoek	26
3.2. Kwalitatief onderzoek	26
3.3. Onderzoeksmethoden	27
3.4. Data analyse	30
3.5. Ethiek en beperkingen	30
4. Resultaten: Prestatiesturingsproces	32
4.1. SLA offerteaanvraag	33
4.2. Opstellen SLA	34
4.3. Implementatie van de SLA	35
5. Resultaten en analyse: Duurzame Leefomgeving in de SLA	36
5.1. Action arena 1: offerteaanvraag SLA	36
5.2. Action arena 2: opstellen SLA	42
5.3. Action arena 3: implementatie van de SLA	51
6. Conclusies en discussie	62
6.1. Implementation gap	62
6.2. Institutionele kansen	63
6.3. Institutionele barrières	64
6.4. Aanbevelingen	65
6.5. Discussie	67
7. Reflectie	69

Referenties	70
Bijlagen	73
Bijlage 1: Handleiding Interviewvragen	73
Bijlage 2: Geïnterviewde personen.....	76
Bijlage 3: Enquête	77

Lijst van figuren

Figuur 1. Duurzame leefomgeving en de netwerken van Rijkswaterstaat.	8
Figuur 2. Het PPP concept.....	9
Figuur 3. Duurzame leefomgeving bij Rijkswaterstaat	10
Figuur 4. Ambitie duurzame leefomgeving en positionering SLA.	13
Figuur 5. 'Action arenas' en de bijbehorende 'rules' die van invloed zijn	21
Figuur 6. Conceptueel model.....	25
Figuur 7. Structuur van dit onderzoek	26
Figuur 8. Triangulatie in onderzoeksmethoden	27
Figuur 9. Organisatie totstandkoming SLA	32

Lijst van tabellen

Tabel 1. Elementen van de 'action arenas'	22
Tabel 2. Elementen van de 'action arena's' relevant voor prestatiebesturing	24
Tabel 3. Respondenten action arena 1.....	28
Tabel 4. Respondenten action arena 2.....	29
Tabel 5. Respondenten action arena 3.....	29
Tabel 6. Action arena 1	41
Tabel 7. Action arena 2	50
Tabel 8. Action arena 3	61
Tabel 9. Lijst van geïnterviewde personen	76

Lijst van afkortingen

IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
DGB	Directoraat-Generaal Bereikbaarheid
DGRW	Directoraat-Generaal Ruimte en Water
DGMI	Directoraat-Generaal Milieu en Internationaal
SG	Secretaris-Generaal
RWS	Rijkswaterstaat
DG	Directeur-Generaal
HID	Hoofd-Ingenieur Directeur
WVL	Water, Verkeer en Leefomgeving
GPO	Grote Projecten en Onderhoud
PPO	Programma's, Projecten en Onderhoud
SLA	Service-Level-Agreement
PIN	Prestatieindicatoren
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
BOA	Beleidondersteuning en advies
RBO	Referentiekader Beheer en Onderhoud
IAD	Institutional Analysis and Development
B&O	Beheer en Onderhoud
VM	Verkeersmanagement
WM	Watermanagement
VWM	Verkeer- en watermanagement
HWN	Hoofdwegennetwerk
HVWN	Hoofdvaarwegennetwerk
HWS	Hoofdwatersysteem
RAMS	Reliability, Availability, Maintainability and Safety
SHEEP	Security, Health, Environment, Economics and Politics
EMVI	Economisch Meest Voordelige Inschrijving
CFO	Chief financial officer

1. Introductie

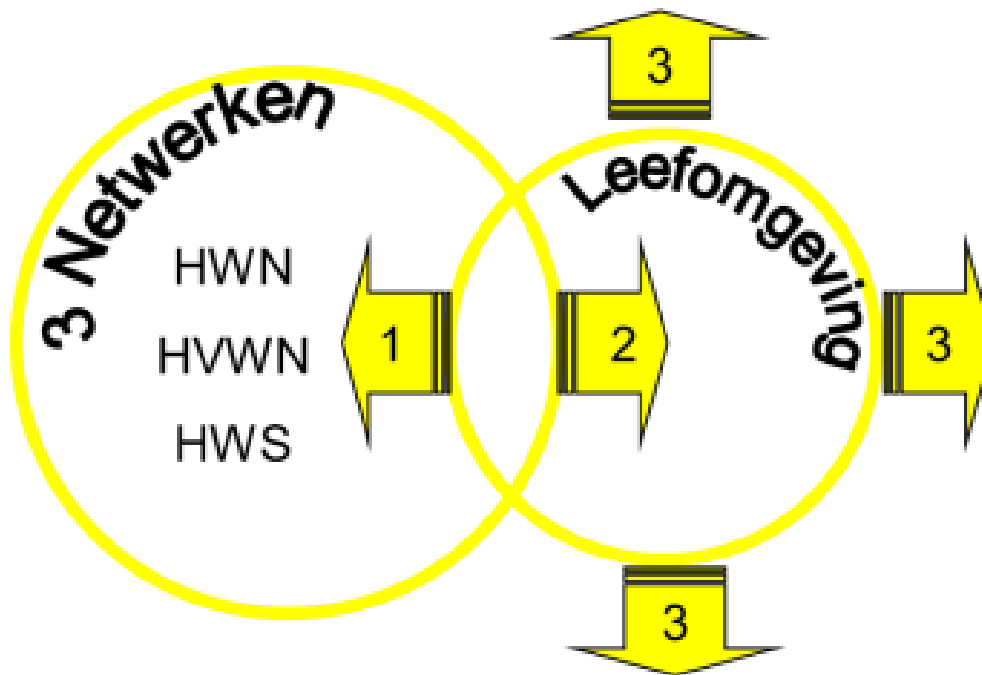
1.1. Aanleiding

Een snelweg is meer dan een weg met mobiliteitsfunctie. Naast bereikbaarheid raken snelwegen ook veel functies, belangen en doelstellingen op het gebied van veiligheid, duurzaamheid en leefomgeving. Infrastructuur heeft zowel positieve als negatieve invloed op fundamentele belangen zoals gezondheid, veiligheid, eigendom en welzijn (Struiksma et al., 2008). Infrastructuur en transport autoriteiten, zoals Rijkswaterstaat, staan voor een ingewikkelde opgave om enerzijds een toenemende verkeersintensiteit te accommoderen en anderzijds rekening te houden met klimaatverandering en sociale en milieu doelen (Arts et al. 2016a). Daarnaast hebben we te maken met een steeds complexere samenleving, waarbij de veelvoudigheid van belangen en actoren een belangrijke rol speelt in het planningsproces. Daarom is een sectorale aanpak is niet meer toereikend en wordt er in de literatuur gesproken over de noodzaak voor een integrale aanpak bij infrastructuur planning (Arts, 2007; Heeres et al., 2012a & 2012b; Hijdra et al., 2015). Echter, de omschakeling naar deze aanpak is niet eenvoudig, omdat deze infrastructuurnetwerken en haar gerelateerde instituties een lange geschiedenis hebben met een sterke sectorale aanpak (Hijdra et al., 2015). Infrastructuur planning in Nederland is al wel bezig met een meer integrale aanpak. Dit blijkt uit het feit dat naast bereikbaarheid en veiligheid, ook leefomgeving tot de kerndoelen behoort van Rijkswaterstaat. Dit vraagt om een integrale visie op leefomgeving en op de verhouding van leefomgeving tot de infrastructuurnetwerken van Rijkswaterstaat. (Rijkswaterstaat, 2014b).

Ook in de Netwerkbeheervisie wordt een integrale aanpak voor de netwerken benadrukt. De Netwerkbeheervisie is de belangrijkste visie van Rijkswaterstaat en geeft de richting aan waarin de taken, rol en positie van Rijkswaterstaat zich ontwikkelen. In de Netwerkbeheervisie wordt aangegeven dat de netwerken van Rijkswaterstaat niet op zich zelf staan en dat ruimtelijke en infrastructurele problemen niet alleen opgelost kunnen worden door simpelweg meer asfalt aan te leggen (Rijkswaterstaat, 2015a). Rijkswaterstaat wil bijdragen aan vitale en gezonde steden, aan een duurzame leefomgeving, aan het optimaal gebruik van informatievoorziening, aan een goede bodem en waterkwaliteit, aan mooie natuur en goede recreatiemogelijkheden. Rijkswaterstaat houdt zich van oudsher bezig met drie netwerken: het hoofdwegennetwerk, hoofdvaarwegennetwerk en het hoofdwatersysteem. Echter, volgens Dronkers (2016) zijn er sinds enkele jaren nog twee netwerken bijgekomen, namelijk duurzame leefomgeving en het digitale netwerk. Het duurzame leefomgeving netwerk kan als het ware worden gezien als de onderlegger, dat structureel moet worden meegenomen in de uitvoeringspraktijk van de klassieke drie netwerken. Hieruit blijkt dat Rijkswaterstaat met de inrichting en beheer van het hoofdwegennetwerk, naast de primaire bereikbaarheidsfunctie van het netwerk, wil bijdragen aan een duurzame leefomgeving. Onder meer vanwege klimaatverandering en een groeiend bewustzijn van een kwetsbare omgeving krijgt het thema duurzame leefomgeving een centrale rol in het realiseren van netwerkqualiteit (Rijkswaterstaat 2015d).

Rijkswaterstaat is - na de departementale herindeling van 2010 - de uitvoeringsorganisatie voor heel het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) geworden. Als uitvoeringsorganisatie van IenM zal Rijkswaterstaat moeten sturen op zijn bijdrage aan een veilige, gezonde, leefbare en duurzame leefomgeving. Dat doet Rijkswaterstaat via de netwerken en via de aanvullende taken die Rijkswaterstaat op het gebied van leefomgeving uitvoert (Rijkswaterstaat, 2015a). De aanpak voor een duurzame leefomgeving beslaat 3 onderdelen (Goselink, 2015) (Zie figuur 1.):

1. Verduurzamen van de netwerken en activiteiten;
2. De drie netwerken inzetten voor een duurzame leefomgeving;
3. Verduurzamen van de leefomgeving (los van de netwerken).



Figuur 1. Duurzame leefomgeving en de netwerken van Rijkswaterstaat. (Goselink, 2015).

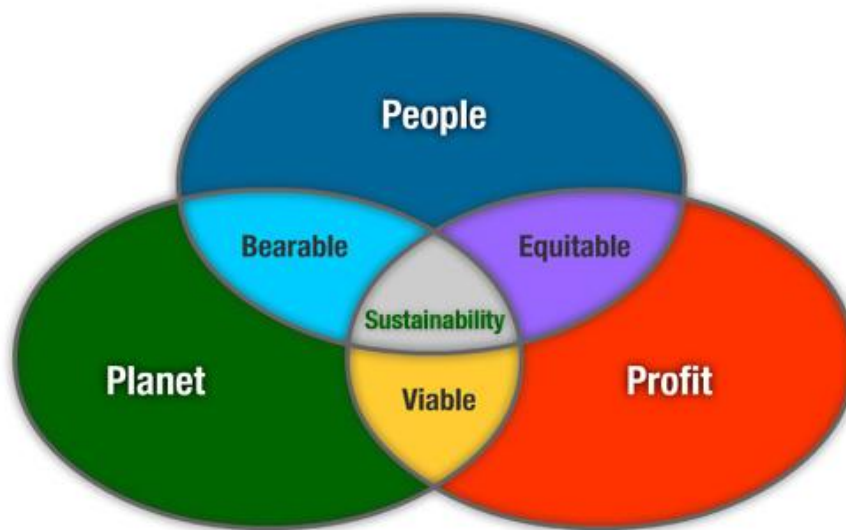
Onderdeel 1 van figuur 1. betreft de verduurzamingsmogelijkheden van het netwerk zelf, zoals bijvoorbeeld het hergebruik van beton en asfalt van het hoofdwegennetwerk. Onderdeel 2 betreft de meekoppelkansen van duurzame leefomgeving en de netwerken, zoals het opwekken van duurzame energie op het areaal langs of nabij de netwerken of het plaatsen van ecoducten. Met onderdeel 3 wordt bedoeld dat Rijkswaterstaat in samenwerking met partners ook een rol spelen in de verduurzaming van gebiedsgerichte opgaven (Rijkswaterstaat 2015a), zoals bijvoorbeeld de aanleg van een windmolenpark. Aangezien dit onderzoek voornamelijk gaat over de integratie van duurzame leefomgeving in het hoofdwegennetwerk, zal er niet verder worden ingegaan op onderdeel 3 van het bovenstaande figuur.

Begrippen als duurzaamheid en leefbaarheid zijn vatbaar voor meerdere interpretaties en definities. Deze 'fuzzy notions' (de Roo & Porter, 2007) zijn daarom moeilijk te communiceren en implementeren. Ook binnen Rijkswaterstaat worden de begrippen leefbaarheid, leefomgeving en duurzaamheid door elkaar gehaald (Rijkswaterstaat, 2014b). Dit bemoeilijkt het proces om adequaat invulling te geven aan het thema duurzame leefomgeving in het hoofdwegennetwerk. Daarom zal hieronder dieper worden ingegaan op het thema duurzame leefomgeving en de interpretatie van Rijkswaterstaat omtrent duurzame leefomgeving.

Duurzame Leefomgeving

Duurzaamheid is een containerbegrip dat de afgelopen decennia veel aandacht heeft gekregen. Een groeiend bewustzijn van klimaatverandering, het verlies van biodiversiteit en het opraken van natuurlijke grondstoffen hebben hier een stimulans aan gegeven. De Brundtland commissie van de Verenigde Naties heeft duurzame ontwikkeling als volgt gedefinieerd: "Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs." (Brundtland Commission 1987, p. 11). Verassend is dat de commissie de definitie van duurzame ontwikkeling niet heel veel verder heeft gespecificeerd dan dit (Jordan, 2008), waardoor het probleem kan ontstaan dat duurzame ontwikkeling vaag en abstract blijft en niet veel handen en voeten geeft voor implementatie. Echter, veel academici accepteren nu dat het zoeken naar een precieze definitie van duurzaamheid niet goed mogelijk is en niet veel zal opleveren. "Crucially, if following Brundtland, there is to be no centrally determined blueprint for sustainable

development, its practical meaning will necessarily have to emerge out of an interactive process of social dialogue and reflection" (Jordan 2008, p. 18). Het Brundtland rapport heeft een duidelijke verbinding gelegd tussen de economische groei, milieuvraagstukken en sociale ongelijkheid. Dezelfde verbinding kan worden gezien in het People, Planet, Profit concept ontwikkeld door John Elkington (The Economist, 2009). Duurzaamheid kan worden ontwikkelt wanneer er rekening wordt gehouden met zowel economische, sociale en ecologische aspecten. Op basis van het People, Planet, Profit concept is door Rijkswaterstaat de Omgevingswijzer ontwikkelt. De omgevingswijzer is bedoelt om allerlei sociale, economische en ecologische aspecten van duurzaamheid integraal mee te nemen en te toetsen in projecten en programma's van Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, 2015b). Het Brundtland rapport en het People, Planet, Profit concept kunnen dus worden gezien als de kern van het thema duurzaamheid binnen Rijkswaterstaat.



Figuur 2. Het PPP concept. Bron: <http://www.planetprofit.co.uk/>

Duurzame Leefomgeving binnen Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is na de departementale herindeling van 2010 de uitvoeringsorganisatie voor heel het Ministerie van Infrastructuur en Milieu geworden. Daarmee is Rijkswaterstaat de beheerder van het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem en heeft het taken op het gebied van de informatievoorziening en de duurzame leefomgeving (Rijkswaterstaat, 2015a). De duurzaamheidsambitie van Rijkswaterstaat streeft naar energie neutrale, circulair ontworpen netwerken die bijdragen aan de integrale opgave van een gebied (Rijkswaterstaat, 2016b). Rijkswaterstaat wil dit bereiken door haar infrastructuurnetwerken in te zetten voor een duurzame wereld (Rijkswaterstaat, 2016b). Duurzame leefomgeving kan worden opgesplitst in de begrippen leefbaarheid, leefomgeving en duurzaamheid (zie figuur 3). Het is daarom verstandig om te zorgen voor een goede afbakening van de drie begrippen (Rijkswaterstaat, 2015i):

- Leefomgeving is het fysieke domein bestaande uit bodem, water, lucht, natuur, maar ook infrastructuur en gebouwde omgeving.
- Leefbaarheid is de manier waarop wij onze leefomgeving beleven. Leefbaarheid heeft dus vooral raakvlak met de percepties van de mens.
- Duurzaamheid beoordeelt de kwaliteit van de leefomgeving voor het hier en nu maar ook daar (effecten elders) en later, gebaseerd op People, Planet Profit.



Figuur 3. Duurzame leefomgeving bij Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, 2015i)

Duurzame leefomgeving is een breed begrip binnen Rijkswaterstaat en beslaat alle drie de bovenstaande begrippen. De netwerkbeheervisie is het kerndocument van Rijkswaterstaat die richting moet geven aan de beoogde rol en positie van Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, 2015a). De netwerkbeheervisie geeft richting aan de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat om de gewenste netwerkqualiteit te realiseren. Volgens de netwerkbeheervisie moet duurzame leefomgeving als centraal thema worden ontwikkeld in het takenpakket van Rijkswaterstaat. In deze visie is duurzame leefomgeving geconcretiseerd in zes focusgebieden die zijn vastgesteld in maart 2015 (Rijkswaterstaat, 2015g):

1. duurzame bereikbaarheid
2. duurzaam waterbeheer
3. duurzame gebiedsontwikkeling
4. energie en klimaat
5. circulaire economie
6. gezondheid

Prestatiesturing

Een belangrijke recentelijke trend in het hoofdwegennetwerk is dat er minder wordt gefocust op nieuwe aanleg en verbredingsprojecten van het hoofdwegennetwerk, maar meer op beheer en onderhoud van het huidige netwerk. Deze trend is te verklaren door de economische crisis en het feit dat het netwerk zo goed als compleet is (Arts, 2016b; Roovers, 2014). Daarom wordt er meer gefocust op instandhouding en beheer en onderhoud van het bestaande hoofdwegennetwerk. Om deze redenen zal de scope van dit onderzoek voornamelijk het beheer en onderhoud van het bestaande hoofdwegennetwerk betreffen.

Bij de omvorming van Rijkswaterstaat tot agentschap in 2006 is besloten om beheer en onderhoud en verkeer- en watermanagement op basis van prestatiesturing te gaan aansturen (Rijkswaterstaat, 2016a). Het feit dat IenM en Rijkswaterstaat als organisatie krimpt (Rijkswaterstaat, 2010a; de Bruijne, 2015), vormt een nieuwe uitdaging om de infrastructuurnetwerken te beheren. Prestatiesturing wordt vormgegeven door middel van het maken van afspraken tussen IenM en het uitvoerende agentschap in de vorm van een service-level-agreement (SLA) (Rijkswaterstaat, 2016a). Het gaat om het behalen van de afgesproken prestaties op de netwerken, en niet zozeer om de wijze waarop de prestaties worden behaald. Zo maakt het bijvoorbeeld niet uit waar en hoe Rijkswaterstaat energie bespaart op de netwerken, als Rijkswaterstaat de afgesproken energiebesparing maar behaalt. Dit zal dus meer bewegingsvrijheid en verantwoordelijkheid moeten geven aan de

uitvoeringsorganisatie. Deze vorm van overheidsmanagement sluit aan bij het 'new public management' paradigma, dat is ontstaan uit kritiek op de traditionele, monopolistische vorm van overheidsbestuur en ministeries met sterke hiërarchische en sectorale invloed. (Stoker, 2006). Volgens het 'new public management' paradigma zouden overheden zich meer moeten gedragen als marktpartijen, waarbij soberheid, efficiëntie en effectiviteit centraal staat. De rol van overheidsbestuur en ministeries zou zich moeten beperken tot het stellen van kaders en doelstellingen en het controleren van prestaties (Stoker, 2006). Dit is in essentie ook wat prestatiesturing voor IenM en Rijkswaterstaat inhoudt, waarbij heldere afspraken worden gemaakt over prestaties van de infrastructuurnetwerken in de SLA. Vervolgens zou Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie ervoor moeten zorgen dat de afgesproken prestaties worden behaald en deze prestaties worden gerapporteerd naar IenM. Een belangrijke verandering voor Rijkswaterstaat is dat het als organisatie minder dan voorheen verantwoordelijk is voor de activiteiten, maar op de prestaties van de netwerken (Rijkswaterstaat, 2010c).

IenM en Rijkswaterstaat probeert haar infrastructuurnetwerken in goede staat te houden door middel van prestatiesturing. Prestatiesturing heeft als doel om risico's op falen van infrastructuurnetwerken te controleren of te voorkomen, door middel van het behouden van de kwaliteit van het operationele infrastructuurnetwerk (Wagner & van Gelder, 2014). Rijkswaterstaat probeert dit te doen door voor de gehele levenscyclus van haar infrastructuurnetwerken te sturen volgens de welbekende analysemethode: RAMS (Reliability, Availability, Maintainability and Safety) (Rijkswaterstaat, 2010a). Voor deze vier eigenschappen van RAMS (betrouwbaarheid, beschikbaarheid, onderhoudbaarheid en veiligheid) is voor vrijwel elke functie van een socio-technologisch systeem, zoals een infrastructuurnetwerk, de primaire prestatie te beschrijven, te bepalen en te monitoren (Rijkswaterstaat, 2010a). De afgelopen jaren is de RAMS-analyse uitgebreid met meerdere sociale aspecten, de zogenaamde RAMSSHEEP-analyse. Rijkswaterstaat is ook van plan om deze RAMSSHEEP-analyse te implementeren in prestatiesturing van haar netwerken (Wagner & van Gelder, 2014). RAMSSHEEP staat voor Reliability, Availability, Maintainability, Safety, Security, Health, Environment, Economics and Politics. Noemenswaardig is dat het SHEEP onderdeel veel raakvlak heeft met het thema duurzame leefomgeving. "The SHEEP analysis has many connections to the sustainability, which also considers the results of social, ecological and economical aspects" (Wagner & van Gelder 2014, p. 704). Dit laat duidelijk de intentie en de technische mogelijkheid van IenM en Rijkswaterstaat zien om duurzame leefomgeving te integreren in het prestatiesturingsproces. Of dit daadwerkelijk in de praktijk gebeurd is nog maar de vraag.

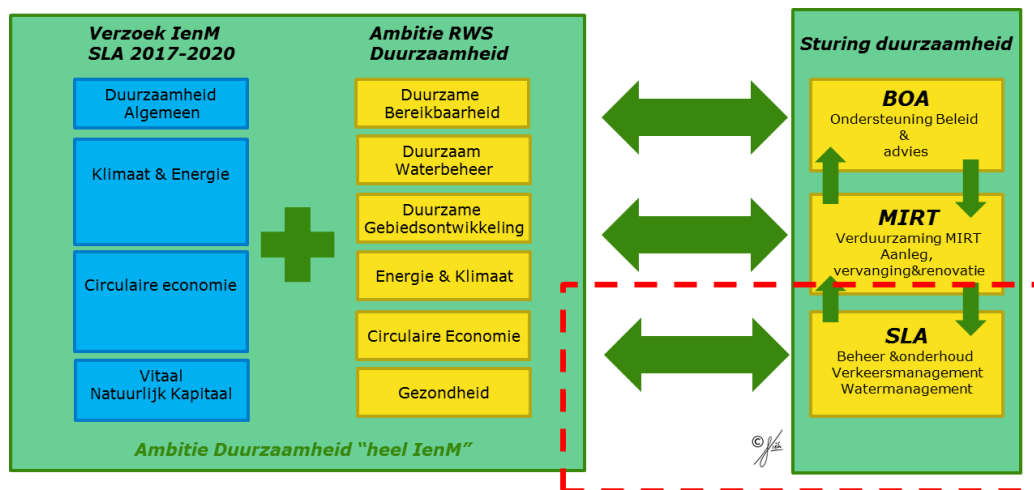
Prestatiesturing gaat over de instandhouding of het verbeteren van de huidige of toekomstige netwerkkwaliteit. Deze gewenste netwerkkwaliteit wordt in de netwerkbeheervisie door middel van netwerkopgaven geformuleerd. Bij netwerkkwaliteit gaat het om de kwaliteit waarmee een bepaalde functie (mogelijk maken van wegverkeer, afvoeren van hoogwater) wordt vervuld. Die kwaliteit kan met functionele eisen (aantallen voertuigen/uur, hoeveelheden water/s) en met prestatie-eisen (beschikbaarheid of betrouwbaarheid 98%) worden gekwantificeerd (Rijkswaterstaat, 2015c). Aan de hand van de functie-eisen en prestatie-eisen kunnen maatregelen en de bijbehorende kosten worden geformuleerd. Dit wordt vastgelegd in een service-level-agreement (SLA). Op dit moment wordt de SLA-offerte voor de periode van 2017-2020 door Rijkswaterstaat opgesteld, op basis van de SLA offerteaanvraag opgesteld door IenM (Rijkswaterstaat, 2014a). Deze offerte bevat de prestaties die Rijkswaterstaat in de periode 2017-2020 op het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet, in het hoofdwatersysteem en ten aanzien van een duurzame leefomgeving kan leveren en geeft inzicht in de kosten die daarmee zijn gemoeid. De prestatie-eisen worden vastgelegd door middel van prestatie-indicatoren (PIN's). Deze PIN's fungeren als de schakel tussen de uitvoering en de verantwoording naar de politieke en ambtelijke top (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). De PIN's hebben primair een signaalfunctie naar de opdrachtnemer (Regionale diensten van Rijkswaterstaat en marktpartijen) toe: de opdrachtnemer zal er alles aan doen om aan de prestatie-eisen te voldoen. Het thema duurzame leefomgeving en de doorwerking daarvan

in prestatiesturing zal voor het eerst gestalte moeten krijgen in concrete en meetbare afspraken (Rijkswaterstaat, 2016a). Volgens de huidige prestatiesturing methode zullen de ambities op het gebied van duurzame leefomgeving per netwerk moeten worden vertaald naar functie- en prestatie-eisen, zoals het reduceren van CO2-emissie. Op basis hiervan kunnen de maatregelen met bijbehorende kosten worden afgeleid. De gewenste prestaties die zijn vastgelegd in de SLA kunnen in stand worden gehouden of worden gerealiseerd door middel van beheer en onderhoud, verkeer- en watermanagement. De SLA kan worden gezien als het kernelement van prestatiesturing voor de infrastructuurnetwerken, omdat in de SLA wordt vastgelegd welke prestaties Rijkswaterstaat levert aan IenM (Rijkswaterstaat, 2016d). Daarom zal in dit onderzoek de totstandkoming en uitvoering van de SLA centraal staan en als analyse-eenheid van dit onderzoek fungeren.

Duurzame Leefomgeving in de SLA

De duurzaamheidsambitie is voor het eerst expliciet opgenomen in de nieuwste SLA-offerte voor de periode van 2017-2020 (Rijkswaterstaat, 2016a). Onder de vlag van duurzame leefomgeving komen vier thema's aan bod: duurzaamheid algemeen, klimaat en energie, circulaire economie en vitaal natuurlijk kapitaal. In onderstaand figuur wordt de positie van de SLA en de duurzaamheidsambitie van Rijkswaterstaat weergegeven. De realisatie van de gehele duurzaamheidsambitie van Rijkswaterstaat vraagt om een de inzet van breed sturingsinstrumentarium van zowel prestatiesturing (SLA), projectsturing (MIRT) als capaciteit sturing (BOA) (Rijkswaterstaat, 2016a). Prestatiesturing gaat hier over beheer en onderhoud en water- en verkeersmanagement, waarover afspraken worden gemaakt in de service-level-agreement (SLA). Projectsturing gaat over aanleg, vervanging en renovatie wat wordt vastgelegd in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Capaciteit sturing gaat over de beleidsondersteuning en advies (BOA). Dit onderzoek focust zich op de invulling van de duurzaamheidsambitie in het prestatiesturing instrumentarium (SLA).

In onderstaande figuur is duidelijk te zien dat de duurzaamheidsambitie van Rijkswaterstaat met de zes focusgebieden in de netwerkbeheervisie niet correspondeert met de duurzaamheidscriteria van de SLA 2017-2020. Alleen de focusgebieden circulaire economie en klimaat & energie komen terug in de SLA (zie figuur 4). Dit betekent dat er vooralsnog voor de andere focusgebieden geen afspraken worden gemaakt in de SLA en niet op wordt gestuurd door middel van prestatiessturing.



Figuur 4. Ambitie duurzame leefomgeving en positionering SLA. (Rijkswaterstaat, 2016a)

In de SLA 2017-2020 is een ambitieus doel geformuleerd voor 2030 voor elke van de vier focusgebieden. Hieronder wordt verder ingegaan op de 'roze wolk' voor de vier duurzaamheidsambities die voorkomen in de SLA-offerte:

- Het bereiken van energie neutrale netwerken (**Klimaat en Energie**). In het hoofdwegennetwerk wordt binnen dit thema vooral gefocust op duurzame wegverlichting en tunnelverlichting en naar mogelijkheden voor duurzame energieopwekking, zoals zonnecollectoren op de geluidschermen.
- Rijkswaterstaat handelt maximaal circulair (**Circulaire Economie**). In het hoofdwegennetwerk wordt binnen dit thema vooral gefocust op het hergebruik van materialen, zoals asfalt en beton.
- Biodiversiteit wordt een intrinsieke afweging in de uitvoeringspraktijk (**Vitaal Natuurlijk Kapitaal**). In het hoofdwegennetwerk wordt binnen dit thema vooral gefocust op de biodiversiteit in de berm en de omliggende ecosystemen.
- Duurzaamheid van de rand naar de kern in de uitvoeringspraktijk (**Duurzaamheid Algemeen**). Hiermee wordt bedoeld dat duurzaamheid een structurele rol moet spelen in alle taken en activiteiten van IenM en Rijkswaterstaat. Om dit te bereiken is het belangrijk dat er wordt gecommuniceerd over de rol die duurzaamheid speelt binnen de organisatie door middel van een duurzaamheidsjaarverslag.

1.2. Probleemstelling

Duurzame leefomgeving moet volgens de netwerkbeheervisie en de SLA-offerte structureel onderdeel worden van de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat en voor de netwerkkwaliteit dat Rijkswaterstaat wilt leveren (Rijkswaterstaat 2015a & 2016a). Voor Rijkswaterstaat geldt dat duurzame leefomgeving een belangrijk randvoorwaardelijk aspect is in de uitvoering van alle werkzaamheden aan de infrastructuurnetwerken, of dat nu is bij beheer en onderhoud, vervanging en renovatie of bij de aanleg is van de netwerken (Rijkswaterstaat, 2016a). De huidige en toekomstige netwerkkwaliteit van het bestaande areaal wordt verbeterd of in stand gehouden door middel van beheer en onderhoud en verkeersmanagement met prestatiesturing als middel. Beheer en onderhoud maakt een groot deel uit van het budget en de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat. Zo wordt bijvoorbeeld het grootste deel van het asfalt gebruikt in beheer en onderhoud projecten (Rijkswaterstaat, 2016a). Daarom kan beheer en onderhoud een grote rol spelen in de verduurzaming van de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat. Het is echter geen gemakkelijke opgave, vanwege een krimpende organisatie en budget, een groeiende verwevenheid en complexiteit van de netwerken en een groeiend takenpakket van Rijkswaterstaat (de Bruijne, 2015; Rijkswaterstaat, 2016c). Bovendien zijn de kansen voor innovatie in het beheer en onderhoud en verkeersmanagement van het hoofdwegennetwerk beperkt vergeleken met de aanleg van nieuwe infrastructuur (Rijkswaterstaat, 2016a). Daarom lijken de mogelijkheden voor duurzame leefomgeving in de SLA-sturing beperkt. Creatieve oplossingen zijn dus noodzakelijk om duurzame leefomgeving goed van de grond te krijgen in het beheer en onderhoud en verkeersmanagement.

Op dit moment wordt de SLA-offerte 2017-2020 geformuleerd, waar de gewenste prestaties van de netwerken van Rijkswaterstaat in komen te staan. De offerteaanvraag van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) kent een hoog ambitieniveau ten aanzien van duurzame leefomgeving (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). De centrale opgave voor IenM en Rijkswaterstaat is om het thema duurzame leefomgeving stuurbaar en meetbaar te kunnen maken binnen de kaders van prestatiesturing. Dit vergt extra capaciteit (kennis, tijd, geld et cetera) om te voldoen aan de duurzaamheidsambitie van Rijkswaterstaat en IenM (Rijkswaterstaat, 2016b). Het lukt Rijkswaterstaat vooralsnog niet om nu een offerte aan te bieden die voorafgaand aan de SLA-periode 2017-2020 leidt tot het vastleggen van de gewenste monitorbare duurzaamheidsprestaties. Volgens de bestuurskern van IenM, is het aanbod van duurzaamheid in de SLA-offerte te mager en bestaat het uit te weinig inhoudelijke maatregelen (Rijkswaterstaat, 2015e). Bovendien wordt er beargumenteerd dat de SLA offerteaanvraag overambitieuw was en geen goede uitgangssituatie vormt voor het prestatiesturingsproces (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). *De probleemstelling is dus dat er veel wordt geambieerd op het gebied van duurzame leefomgeving, maar deze ambitie komt nog niet goed tot uiting in de formulering van de SLA en dus het beheer en onderhoud en verkeer- en watermanagement van de infrastructuurnetwerken.* Daardoor lijkt er een 'implementation gap' (CIPE, 2012) te bestaan tussen de beleidsdoelen en de uitvoering. Implementation gap is het verschil tussen wetten, regels, beleid en ambities en wat er daadwerkelijk in de praktijk gebeurt.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om te komen tot aanbevelingen over het institutioneel ontwerp van Rijkswaterstaat om het thema duurzame leefomgeving goed geïntegreerd te krijgen in het prestatiesturingsproces voor het beheer en onderhoud en verkeersmanagement van het hoofdwegennetwerk. Het is de taak om te onderzoeken hoe men ervoor kan zorgen dat duurzame leefomgeving tot de kern van de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat behoort. Wat zijn de institutionele barrières die dit proces beperken en wat zijn de institutionele kansen voor verdere optimalisatie van de integratie van duurzame leefomgeving in prestatiesturing? Om dit te onderzoeken wordt het gehele prestatiesturingsproces geanalyseerd van de beleidsformulering tot de uitvoering, met de de SLA als analyse-eenheid. Wat wil men bereiken (Beleid)? Wat wordt afgesproken (SLA)?

Wat gebeurt er eigenlijk (implementatie van de SLA)? Het kan daarom waardevol zijn om een institutionele analyse uit te voeren van de verschillende fases in het SLA-proces.

Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

In de vorige paragrafen is het belang van het integreren van het duurzame leefomgeving in het beheer van het hoofdwegennetwerk benadrukt. Echter, hoe men dit succesvol kan implementeren in de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat is nog een zoektocht. Daarom wordt er in dit onderzoek gefocust op het verduurzamen van het prestatiesturingsproces van Rijkswaterstaat. Vervolgens is het de bedoeling om te komen tot aanbevelingen over het institutioneel ontwerp van Rijkswaterstaat om het thema duurzame leefomgeving succesvol te integreren in het prestatiesturingsproces van het hoofdwegennetwerk. Door dit te doen zal dit onderzoek naast het bijdragen aan de discussies over het implementeren van duurzaamheidsambities in de uitvoeringspraktijk binnen Rijkswaterstaat, ook onderdeel zijn van het maatschappelijke doel om bij te dragen aan 'duurzame ontwikkeling' ingezet door de Brundtland Commissie in 1987. Het implementeren van of streven naar duurzame ontwikkeling is een wereldwijde wetenschappelijke discussie (Jordan, 2008). Dit onderzoek kan bijdragen aan deze wetenschappelijke discussie en een toevoeging zijn voor het leerproces om op een adequate manier om te gaan met duurzaamheidsvraagstukken. Daarnaast zal er in deze institutionele analyse van het prestatiesturingsproces gebruikt worden gemaakt van het Institutional Analysis and Development framework van Ostrom (2010). Bij de afronding van dit onderzoek zal er nog kritisch gereflecteerd worden op de bruikbaarheid van het framework voor dergelijke onderzoeken.

1.3. Onderzoeksvragen

Hoofdvraag:

Wat zijn de institutionele kansen en barrières van Rijkswaterstaat voor het integreren van duurzame leefomgeving in het prestatiesturingsproces van het hoofdwegennetwerk?

Deelvragen:

1. Hoe ziet het prestatiesturingsproces eruit bij Rijkswaterstaat?
2. Is er sprake van een 'implementation gap' van beleid tot uitvoering voor het thema duurzame leefomgeving in het prestatiesturingsproces?
3. Wat zijn de institutionele kansen voor het integreren van duurzame leefomgeving in de prestatiesturing van het hoofdwegennetwerk?
4. Wat zijn de institutionele barrières voor het integreren van duurzame leefomgeving in de prestatiesturing van het hoofdwegennetwerk?
5. Wat voor aanbevelingen zijn er te geven over elementen van het institutioneel ontwerp van het prestatiesturingsproces van Rijkswaterstaat?

Om een antwoord te kunnen geven op bovenstaande onderzoeksvragen wordt in dit onderzoek de SLA-sturing voor beheer en onderhoud en verkeersmanagement van het hoofdwegennetwerk van Rijkswaterstaat geanalyseerd. Dit onderzoek richt zich op de instituties die een rol kunnen hebben in het stimuleren of beperken van het integratieproces van duurzame leefomgeving in het hoofdwegennetwerk. Deze instituties worden aan het licht gebracht met behulp van het Institutional Analysis and Development van Ostrom. Dit framework is gekozen omdat het is ontwikkeld om op een systematische wijze het besluitvormingsproces in een multi-actor setting uiteen te rafelen (hoofdstuk 2). De gegevens worden verzameld aan de hand van documenten, diepte-interviews en enquêtes (hoofdstuk 3).

1.4. Opzet

In dit hoofdstuk is de aanleiding, probleemstelling en de onderzoeksvragen gepresenteerd. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op het theoretisch kader. In het theoretisch kader worden de relevante theorieën aan het licht gebracht over de rol van instituties op duurzame ontwikkeling en theorieën om een institutionele analyse van het prestatiesturingsproces uit te voeren. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 de gevolgde methodiek worden uitgelicht. Hierin wordt een toelichting gegeven op de gebruikte onderzoeksmethodes en de manier van dataverzameling en analyse. In hoofdstuk 4 wordt het prestatiesturingsproces bij Rijkswaterstaat verder worden uitgelicht. Dit hoofdstuk zal beginnen met een verheldering van het prestatiesturingsproces en een afbakening van de verschillende action arena's die hierin een rol spelen. Hoofdstuk 4 zal dus een antwoord verschaffen over de eerste deelvraag van dit onderzoek. Vervolgens zal er in hoofdstuk 5 per action arena worden ingegaan op de verschillende institutionele regels die een rol spelen op basis van het Institutional Analysis and Development framework. Tot slot zal in hoofdstuk 6 de conclusies getrokken en antwoord worden gegeven op de rest van de onderzoeksvragen. Bovendien zal er worden afgesloten met een set aanbevelingen en zal er worden gereflecteerd op het onderzoeksproces.

2. Theoretisch kader

In het voorgaande hoofdstuk is het onderzoeksonderwerp geïntroduceerd en zijn de onderzoeksvragen geformuleerd. In dit hoofdstuk worden de relevante theorieën voor dit onderzoek toegelicht, resulterend in een theoretisch raamwerk wat de basis vormt voor de manier waarop het prestatiesturingsproces wordt geanalyseerd. Vervolgens wordt dit hoofdstuk afgesloten met het conceptueel model die de relevante theorieën en begrippen in perspectief van het doel van dit onderzoek plaatst.

2.1. Fuzzy notions

Concepten zoals duurzaamheid en leefbaarheid zijn volgens de Roo & Porter (2007) vatbaar voor meerdere interpretaties en definities. De Roo en Porter noemen zulke concepten 'fuzzy notions'. Een te abstracte representatie van de concepten duurzaamheid en leefbaarheid kunnen er voor zorgen dat het moeilijk te communiceren en te implementeren is, waardoor het geen betekenis meer heeft voor de praktijk. Zo ook worden de begrippen duurzaamheid, leefbaarheid en leefomgeving binnen Rijkswaterstaat vaak door elkaar gebruikt. Hoewel sterk op elkaar gelijkend, hebben zij verschillende uitgangspunten en implicaties (Rijkswaterstaat, 2014b). Deze 'fuzzy notions' hebben gemeen dat ze door velen geaccepteerd worden als een goed uitgangspunt om naar te streven, en dientengevolge ook veel beschreven worden in allerlei beleidsdocumenten. Duurzaamheid is een containerbegrip geworden waar je moeilijk tegenstander van kan zijn. Echter, een planningsproces waar fuzzy notions, zoals duurzaamheid en leefbaarheid tot de hoofddoelen behoren, kunnen vaak resulteren in teleurstellingen (de Roo & Porter, 2007). Dit komt omdat de betrokken actoren geen gedeelde praktische implicatie hebben over hoe ze duurzaamheid en leefbaarheid kunnen bereiken. Volgens de Roo & Porter (2007) zouden actoren die betrokken zijn bij duurzaamheidsvraagstukken bewust moeten zijn van de 'fuzziness' van deze concepten en dat de actoren bereid zijn om te komen tot wederzijdse verstandhouding van de concepten in alle fases van het planningsproces. Jordan (2008) sluit hierbij aan en beargumenteert dat men zulke fuzzy notions niet te veel vooraf moet specificeren, maar dat het vooral moet voortvloeien uit een communicatief proces met betrokken actoren. "There is to be no centrally determined blueprint for sustainable development, its practical meaning will necessarily have to emerge out of an interactive process of social dialogue and reflection" (Jordan 2008, p. 18). Dit zou kunnen impliceren voor het prestatiesturingsproces van Rijkswaterstaat dat men bewust moet zijn van de fuzziness van het thema duurzame leefomgeving en dat de praktische betekenis van duurzame leefomgeving moet voortvloeien uit een interactief proces van sociaal dialoog en reflectie met de betrokken actoren. Deze praktische betekenis zou kunnen voortkomen uit een proces van learning-by-doing waarbij er wordt geëxperimenteerd met duurzaamheidsvraagstukken en vervolgens wordt gereflecteerd en geëvalueerd op het resultaat van deze duurzame innovaties.

2.2. Instituties

Het infrastructuurnetwerk van Rijkswaterstaat beslaat grote delen van Nederland, overstijgen meerdere administratieve grenzen en raken vele sociale, economische en ecologische belangen. Als gevolg zijn er enorm veel instituties betrokken bij het beheer van deze infrastructuurnetwerken (Hijdra, 2015). Het is cruciaal om inzicht te krijgen in hoe deze instituties de besluitvormingsprocessen beïnvloeden voor het beheer van het hoofdwegennetwerk om te onderzoeken wat de kansen en barrières zijn om duurzame leefomgeving te integreren in het prestatiesturingsproces.

De integratie van het thema duurzame leefomgeving kan worden gezien als een veranderingsproces in de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat. Vaak zijn de technische maatregelen al voorhanden, zoals bijvoorbeeld duurzame energie of circulair asfalt, maar is het lastig om de technische maatregelen grootschalig te implementeren vanwege

institutionele barrières. Verandering, is daarom niet alleen maar een kwestie van technische ontwerpen en maatregelen, maar ook van gewenste sociale transformatie die voortvloeit uit de institutionele context (Heeres et al., 2012a). Duurzame ontwikkeling heeft een sterke relatie met instituties. Instituties en haar gerelateerde sociale activiteiten hebben een grote rol in het activeren ofwel beperken van duurzame ontwikkelingen (Alexander, 2006). Overigens benadrukken sommige academici dat institutionele verandering noodzakelijk is om implementatie barrières weg te nemen, om bijvoorbeeld duurzaamheidsdoelen te realiseren (Alexander, 2006; Kim, 2011; Olsen, 2009). Daarom is het belangrijk om te kijken naar de institutionele context van het prestatiebestuuringsproces van Rijkswaterstaat en te onderzoeken of deze institutionele context een stimulerend of beperkend effect heeft op de implementatie van duurzame leefomgeving in prestatiebesturing. Maar voordat er kan worden gekeken naar de institutionele context van het prestatiebestuuringsproces is het van belang om helder te krijgen hoe instituties wordt gedefinieerd in de literatuur.

Alhoewel de instituties verschillend worden gedefinieerd in de literatuur, lijken de definities zich allemaal te focussen op regels, patronen, structuren en gebruiken (Olsen, 2009; Alexander, 2005;2006, Kim, 2011; González & Healey, 2005). Olsen (2009) heeft een integrale visie op instituties en ziet het als een doorgaande collectie van regels en georganiseerde gebruiken. Een institutioneel perspectief vraagt om kennis over de interne succes criteria, structuren, procedures, regels, normen en waarden, gewoontes, denkpatronen, interpretaties en middelen van organisaties of andere entiteiten. González & Healey gebruiken de definitie "the framework of norms, rules, and practices which structure action in social contexts" González and Healey (2005, p. 2058). Instituties kunnen grofweg worden opgedeeld in formele en informele instituties (Buitelaar et al. 2007). Formele instituties zijn wetten, reguleringen, contracten et cetera. Informele instituties zijn de normen, waarden, gebruiken, gedragscodes en tradities. Instituties is dus een veelomvattend concept met vele toepassingen, maar instituties zijn wel erg belangrijk omdat ze het gedrag van actoren begeleiden en coördineren (Koppejan & Groenewegen, 2005). Instituties kunnen dus worden gezien als de formele en informele 'rules of the game' en vormen de context waarin planvorming en besluitvorming plaatsvindt.

2.3. Continuïteit vs verandering

Noemenswaardig is dat een institutioneel perspectief de besluitvormingsprocessen niet in het hier en nu bestudeert, maar focust op de continuïteit of verandering van instituties in het verloop van tijd (Leroy & Crabbé, 2008). Het wordt vaak beargumenteerd dat instituties een bron zijn van traagheid en 'lock-in' situaties zijn en resistent zijn tegen verandering, ondanks dat er nadrukkelijke inspanning wordt geleverd voor verandering. Instituties zijn relatief robuust en moeilijk te beïnvloeden (Koppejan & Groenewegen, 2005). Dit komt omdat instituties vaak ontstaan zijn uit informele stapsgewijze processen over een groot tijdsbestek. Ook zijn instituties moeilijk te beïnvloeden, omdat instituties verbonden zijn aan verschillende belangen in verschillende institutionele 'action arenas' die niet evenwichtig toegankelijk zijn voor alle relevante actoren (Ostrom 1990, in Koppejan & Groenewegen, 2005). Instituties zorgen dus voor stabiliteit en voorspelbaarheid. Echter, dat wil niet zeggen dat instituties statisch en onveranderlijk zijn. Kim (2011) beargumenteerd dat instituties geconstrueerd zijn en gedeconstrueerd kunnen worden en constateert daarom dat institutionele verandering mogelijk is. Het construeren en deconstrueren van instituties kunnen zowel op een natuurlijke wijze of intentioneel veranderen (Buitelaar, 2007; Alexander, 2005). Bovendien veranderen instituties constant in relatie tot haar contextuele omgeving en in relatie tot andere gerelateerde instituties (Koppejan & Groenewegen, 2005). Olsen (2009) sluit daarbij aan en benadrukt dat doordat institutionele verandering mogelijk is, instituties een rol kunnen hebben in het genereren van zowel continuïteit als verandering van de maatschappij. Het is daarom interessant om te onderzoeken of de institutionele context van het prestatiebestuuringsproces van Rijkswaterstaat de capaciteit voor verandering of 'adaptive capacity' (Gupta, 2010) bezit

om het thema duurzame leefomgeving te integreren in het prestatiesturingsproces van haar infrastructuurnetwerken. Of is er juist sprake van een behoorlijke mate van 'inertia' of 'path-dependency'?

2.4. Path-dependency

North (1990, in Buitelaar et al., 2007) beargumenteerd dat de keuzes in het verleden de mogelijkheden in de toekomst beperken. Dit wordt path-dependency genoemd. Path-dependency is in een relatief korte tijd een veelgebruikt concept geworden in de sociale wetenschappen. Het centrale idee achter path-dependency is dat wanneer er bepaalde regels, instituties of beleidsstrategieën worden geformuleerd, deze een beperkend effect hebben op mogelijkheden in de toekomst (Greener, 2005). Dit betekent dat ondanks instituties kunnen veranderen, de mogelijkheden voor veranderingen beperkt zijn door keuzes uit het verleden. Op het moment dat een organisatie ervoor heeft gekozen om een bepaalde koers in te gaan, moet er significant veel moeite in worden gestoken om deze koers om te buigen om in te spelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Om een voorbeeld te geven: Rijkswaterstaat heeft jarenlang een sterk sectorale aanpak gekozen voor het aanleggen en beheren van het hoofdwegennetwerk (Heeres et al. 2012a), door voornamelijk mobiliteitsvraagstukken op te lossen door meer asfalt aan te leggen. Door deze langdurige traditie en de keuzes in het verleden, maakt het voor Rijkswaterstaat lastig om te schuiven naar van een sectorale naar een integrale en duurzame aanpak voor het hoofdwegennetwerk.

Path-dependency verklaard dus een behoorlijke mate van stabiliteit in een organisaties, waardoor organisatorische verandering een lastig proces is. Voor Rijkswaterstaat heeft dit mogelijk problemen kunnen opleveren voor de door te voeren noodzakelijke veranderingen nadat Rijkswaterstaat de uitvoeringsorganisatie voor heel het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is geworden in 2010, waardoor naast infrastructuur, milieu ook tot de kerndoelen behoort. Het is realistisch om te erkennen dat alle betrokken partijen binnen IenM nog ervaring moeten opdoen met het verankeren van milieudoelen als duurzaamheid binnen de organisatie (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Veranderingen zoals bijvoorbeeld de integratie van het nieuwe thema duurzame leefomgeving in het beheer van de netwerken vallen hieronder. Belangrijk is het voor Rijkswaterstaat om duurzame leefomgeving te institutionaliseren in de uitvoeringspraktijk. Een van de doelen van Rijkswaterstaat is dan ook om het thema duurzame leefomgeving van de rand naar de kern van de uitvoeringspraktijk te brengen (Rijkswaterstaat, 2016a). Crabbé en Leroy beschrijven het concept institutionaliseren als volgt:

"The phenomenon that human behavior gradually becomes fixed in its responses and actions. Ideals, norms and opinions on one hand, and practices and ways of going about things, on the other, slowly converge in broadly shared views that need no further explanation; in fixed operational methods that are accepted and adopted by all; and in rules and structures that would appear undisputed." (Crabbé & Leroy 2008, p. 18)

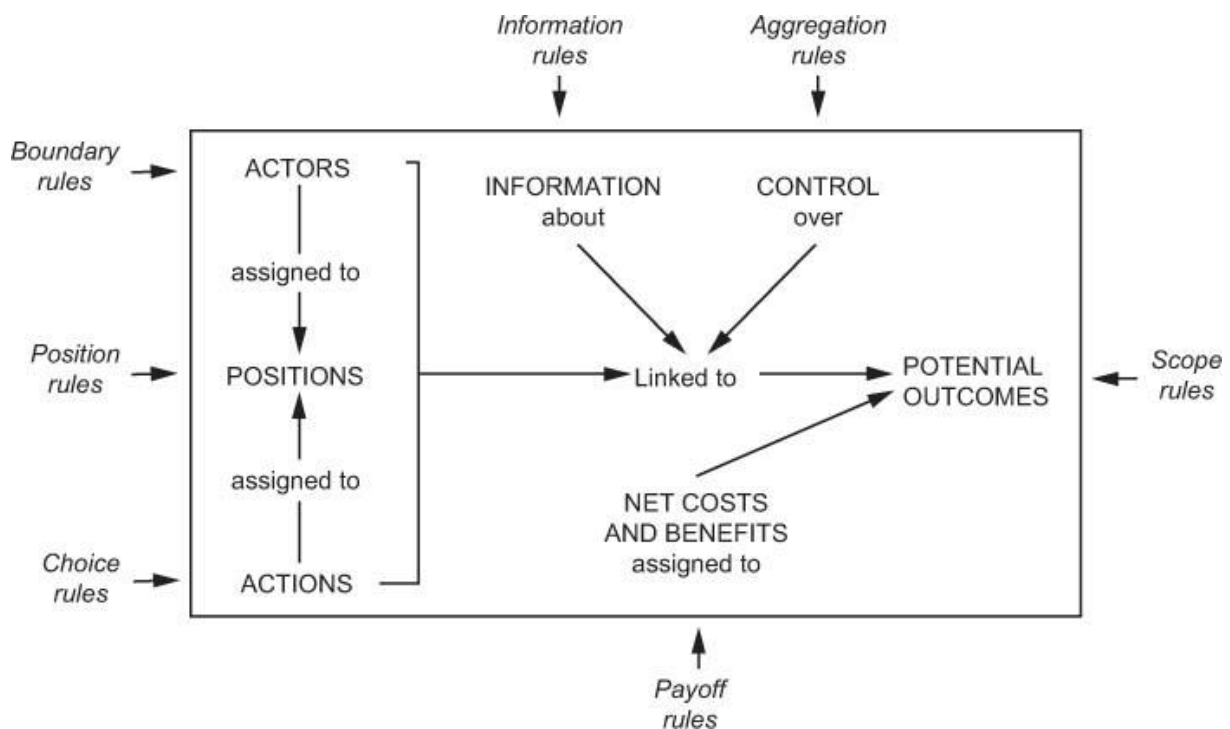
2.5. Institutionele analyse

In dit onderzoek wordt gekeken naar de institutionele context van het prestatiesturingsproces van Rijkswaterstaat. Om de eigenschappen van de institutionele context beter te begrijpen zal een institutionele analyse nodig zijn. Crabbé en Leroy beschrijven hieronder wat zij verstaan onder een institutionele analyse: *"At the heart of this institutional perspective lies the question of what the typical features of a certain institutional context are and how they affect specific policy processes and policy products. The essence of an institutional evaluation is to know whether that institutional context is suitable and adequately equipped for the type of policy one intends to pursue. And the ensuing recommendations will relate to the type of institutional context that is best or better suited for that type of policy. In other words, recommendations assume the form of an institutional design."* (Crabbé & Leroy 2008, p. 20).

Na de institutionele analyse zal moeten worden onderzocht of de 'features' of eigenschappen van de institutionele context van het prestatiesturingsproces van Rijkswaterstaat de capaciteit voor verandering bezit om het thema duurzame leefomgeving te integreren in het beheer van haar netwerken. Dit onderzoek kijkt of de institutionele context van het prestatiesturingsproces van Rijkswaterstaat geschikt is om duurzame leefomgeving in prestatiesturing goed geïntegreerd te krijgen. Mocht dit niet het geval zijn dan zullen er aanbevelingen noodzakelijk zijn in de vorm van 'institutional design' van Rijkswaterstaat.

2.6. Institutional Analysis and Development framework

Om meer inzicht te krijgen in de institutionele context van het prestatiesturing proces kan men gebruik maken van verschillende theoretische raamwerken. In dit onderzoek wordt het Institutional Analysis and Development (IAD) framework gebruikt van Ostrom (2005, in Ostrom 2010). Dit gerenommeerde framework van Ostrom kan erg nuttig zijn, omdat het meer inzicht kan geven in instituties, regels, actoren en haar besluitvormingsprocessen. Het framework is ontwikkeld om op een systematische wijze het besluitvormingsproces in een multi-actor setting uiteen te rafelen. Wat het IAD framework van Ostrom onderscheidt van andere institutionele analyses is dat het IAD framework de focus legt op de externe regels die van kracht zijn op een bepaalde interne 'action arenas' (Hijdra, 2015). Volgens Ostrom (2005) zijn de action arena's "the rule-structured situations where individuals face choices regarding the actions and strategies they take, leading to consequences for themselves and for others" (Ostrom 2005, p. 3). De regels die van invloed zijn op de action arena's kunnen dus worden gezien als de 'rules of the game' of in andere woorden de eigenschappen van de institutionele context van het besluitvormingsproces. Daarnaast zijn de action arena's de analyse-eenheden waar het besluitvormingsproces plaatsvindt. Het IAD framework biedt onderzoekers een manier om het proces van collectieve besluitvorming beter te begrijpen door middel van een systematische aanpak voor een institutionele analyse (Ostrom, 2005; in Hijdra et al., 2015). In figuur 5 is het framework van Ostrom weergegeven. De interne box wordt de 'action arena' genoemd die wordt beïnvloed door de externe 'rules'.



Figuur 5. 'Action arenas' en de bijbehorende 'rules' die van invloed zijn (Ostrom, 2010)

Alhoewel er meer 'rules' zijn te beschrijven, zijn deze 7 rules volgens Ostrom (2010) essentieel in een institutionele analyse. Hieronder worden de zeven regels nader toegelicht.

1. 'Boundary rules' specificeren hoe actoren een bepaalde action arena betreden of verlaten.
2. 'Position rules' specificeren de doelstellingen en wensen van actoren in een bepaalde positie.
3. 'Choice rules' specificeren welke keuzemogelijkheden de actoren in een bepaalde positie hebben om acties te ondernemen.
4. 'Scope rules' specificereert de scope van de resultaten in de action arena's.
5. 'Aggregation rules' specificeren hoe tussentijdse of definitieve besluitvorming plaatsvindt.
6. 'Information rules' specificeren de informatiestromen tussen de verschillende actoren in het proces.
7. 'Pay-off rules' specificeren hoe de kosten en baten zijn verdeeld tussen de verschillende actoren in een action arena.

De bovenstaande regels kunnen meer inzicht bieden in de institutionele context waarin de besluitvorming van actoren plaatsvindt. Deze rules of the game zullen in dit onderzoek moeten worden toegepast op de verschillende action arena's die er zijn te onderscheiden in het prestatiebestuuringsproces van Rijkswaterstaat. Hijdra et al. (2015) heeft in een vergelijkend onderzoek het framework van Ostrom (2010) operationeel gemaakt in een institutionele analyse van Rijkswaterstaat bij de herontwikkeling van verouderde vaarwegen. Hij heeft dit gedaan door de klassieke fases van het planningsproces voor aanleg, vervanging en renovatie projecten te gebruiken als action arena's. Dit zijn de beleidsvorming, programmering, project planning en de implementatie van vaarwegen. Elke regel van het framework heeft hij omgezet naar vragen die toepasbaar zijn voor elke action arena van Rijkswaterstaat (zie tabel 1.).

Arena	Agenda setting/policy making	Programming	Project Planning	Project preparation and implementation
Boundary rules	How actors enter/leave agenda/setting policy making arenas. E.g. politicians, lobbyists, government officials.	How actors enter/leave programming arenas. E.g. politicians, lobbyists, government officials.	How actors enter/leave project planning arenas. E.g. project members, permitting officials, project partners.	How actors enter/leave project preparation/implementation arenas. E.g. contracting team, construction team, and local stakeholders.
Position rules	What do these actors want or need? How many have similar wishes?	What do these actors want or need? How many have similar wishes?	What do these actors want or need? How many have similar wishes?	What do these actors want or need? How many have similar wishes?
Choice rules	What policy actions do they take?	What programming actions do they take?	What planning actions do they take? Permitting process and intergovernmental agreements play a role in this phase.	What preparation/implementation actions do they take? Design and contracting are important elements.
Scope rules	What is the result about? E.g. policy acts, guidelines.	What is the result about? E.g. programming sequence.	What is the result about? E.g. Environmental Impact Statement, inter-governmental agreements.	What is the result about? E.g. technical design, construction contract, agreements with local stakeholders.
Aggregation rules	How are decisions made? (voting/consensus/ruling/negotiating)	How are decisions made?	How are decisions made? This determines options for negotiating/trading for value.	How are decisions made? This determines options for negotiating/trading for value.
Information rules	What information is, or must be shared among actors?	What information is, or must be shared among actors?	What information is, or must be shared among actors? In this phase this determines the perception of transaction cost for value opportunities.	What information is, or must be shared among actors? In this phase this determines the perception of transaction cost for value opportunities.
Pay-off rules	How are benefits and costs distributed to actors in positions?	How are benefits and costs distributed to actors in positions?	How are benefits and costs distributed to actors in positions? (determines incentives to seize opportunities)	How are benefits and costs distributed to actors in positions? (determines incentives to seize opportunities)

Tabel 1. Elementen van de 'action arenas' (Hijdra et al., 2015).

In het onderzoek zal de institutionele analyse gaan over het prestatiesturingsproces van het hoofdwegennetwerk van Rijkswaterstaat en hoe de organisatie het thema duurzame leefomgeving kan integreren in het prestatiesturingsproces. Logischerwijs heeft dit proces een andere structuur met andere action arena's. Zoals in de introductie al kort is beschreven, wordt er een SLA-offerteaanvraag gemaakt door IenM, waarin staat wat zij vragen van Rijkswaterstaat met betrekking tot de te leveren prestaties. De offerteaanvraag heeft aansluiting met de politiek en het beleid (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2014). Vervolgens zal Rijkswaterstaat een SLA-offerte opstellen, die zal moeten worden goedgekeurd door IenM. Na goedkeuring zal de SLA vier jaar lang van kracht zijn en als signaalfunctie fungeren naar de opdrachtgever (Rijkswaterstaat, 2014a). De opdrachtgever zijn de verschillende organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat, die ervoor moeten zorgen dat de afgesproken prestaties van de SLA worden behaald. Dit betekent dat er grofweg gezien, drie belangrijke fases of action arena's in het prestatiesturingsproces zijn te onderscheiden, namelijk de offerteaanvraag van de SLA, het opstellen van de SLA en de implementatie van de SLA. Het onderzoek van Hijdra et al. (2015) had een andere analyse-eenheid, namelijk de klassieke fases van het planningsproces voor aanleg, vervanging en renovatie projecten voor de vaarwegen te gebruiken. Echter de essentie van de vragen uit bovenstaande tabel kan wel worden gebruikt in dit onderzoek (zie tabel 2). Door het volgen van deze vragen voor de verschillende action arena's van het prestatiesturingsproces moet er een duidelijker beeld worden geschept over de institutionele context om antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek: *wat zijn de institutionele kansen en barrières van Rijkswaterstaat voor het integreren van duurzame leefomgeving in het prestatiesturingsproces van het hoofdwegennetwerk?*

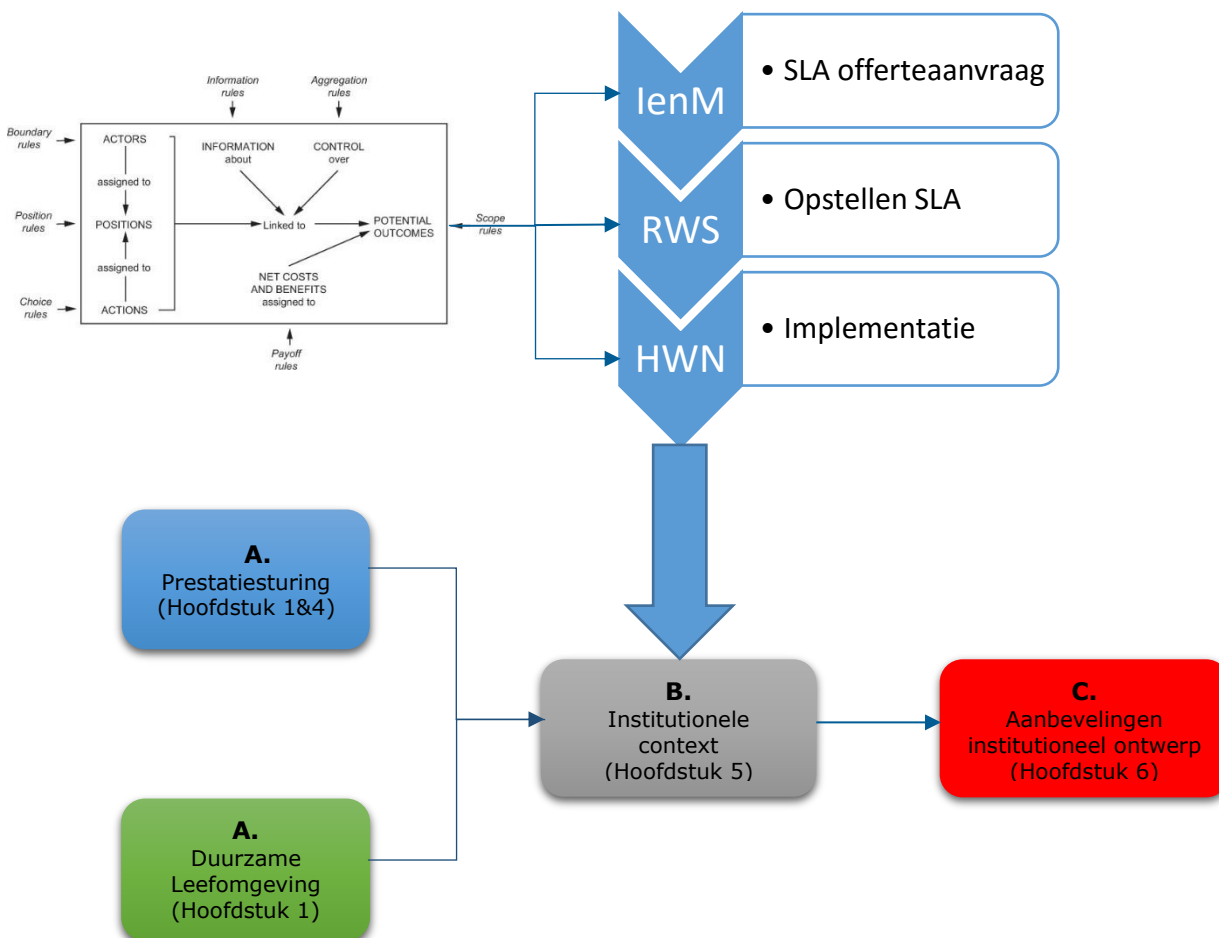
Arena	Offerteaanvraag SLA	Opstellen SLA	Implementatie van de SLA
Boundary rules	Welke actoren zijn betrokken? Hoe betreden/verlaten actoren de arena? Bijv. politici, lobbyisten, ministers.	Welke actoren zijn betrokken? Hoe betreden/verlaten actoren de arena? Bijv. programmeurs en projectleiders RWS	Welke actoren zijn betrokken? Hoe betreden/verlaten actoren de arena? Bijv. regionale districten RWS, gecontracteerde partijen
Position rules	Wat willen de actoren in relatie tot zijn/haar positie binnen de arena? Wat zijn de beweegredenen van de actoren voor bepaalde keuzes of handelingen?	Wat willen de actoren in relatie tot zijn/haar positie binnen de arena? Wat zijn de beweegredenen van de actoren voor bepaalde keuzes of handelingen?	Wat willen de actoren in relatie tot zijn/haar positie binnen de arena? Wat zijn de beweegredenen van de actoren voor bepaalde keuzes of handelingen?
Choice rules	Wat zijn de keuzemogelijkheden? Wat voor acties ondernemen de betrokken actoren?	Wat zijn de keuzemogelijkheden? Wat voor acties ondernemen de betrokken actoren?	Wat zijn de keuzemogelijkheden? Wat voor acties ondernemen de betrokken actoren?
Scope rules	Wat wordt het resultaat? Aan welke eisen moet het resultaat voldoen?	Wat wordt het resultaat? Aan welke eisen moet het resultaat voldoen?	Wat wordt het resultaat? Aan welke eisen moet het resultaat voldoen?
Aggregation rules	Hoe komt besluitvorming tot stand? Bijv. stemmen, consensus, onderhandelen?	Hoe komt besluitvorming tot stand? Bijv. stemmen, consensus, onderhandelen?	Hoe komt besluitvorming tot stand? Bijv. stemmen, consensus, onderhandelen?
Information rules	Wat voor kennis is beschikbaar op basis waarvan keuzes worden gemaakt? Wat voor informatie wordt gedeeld tussen de actoren?	Wat voor kennis is beschikbaar op basis waarvan keuzes worden gemaakt? Wat voor informatie wordt gedeeld tussen de actoren?	Wat voor kennis is beschikbaar op basis waarvan keuzes worden gemaakt? Wat voor informatie wordt gedeeld tussen de actoren?
Pay-off rules	Hoe zijn de kosten en baten verdeeld tussen de actoren? Hoe wordt men beloont bij goede resultaten, zoals het leveren van een adequate SLA offerteaanvraag?	Hoe zijn de kosten en baten verdeeld tussen de actoren? Hoe wordt men beloont bij goede resultaten, zoals het leveren van een adequate SLA?	Hoe zijn de kosten en baten verdeeld tussen de actoren? Hoe wordt men beloont bij goede resultaten, zoals het leveren van de gevraagde prestaties?

Tabel 2. Elementen van de 'action arena's' relevant voor prestatiesturing

2.7. Conceptueel model

In onderstaand figuur is het conceptueel model van dit onderzoek weergegeven, waarin de bovenstaande theorieën in perspectief van het doel van dit onderzoek wordt gezet. Met behulp van de hoofdstuknummers en letters in de gekleurde vakjes (A, B en C) wordt de volgorde van dit onderzoek aangegeven. In het conceptueel model is duidelijk te zien dat het thema duurzame leefomgeving als nieuw, fuzzy beleidsthema wordt toegevoegd aan de huidige manier van prestatiesturing bij Rijkswaterstaat. Dit onderzoek zal dan ook meer inzicht bieden in het thema duurzame leefomgeving en in de huidige manier van prestatiesturing voor het hoofdwegennetwerk (zie A). In dit onderzoek zal de rol van instituties worden onderzocht om duurzaamheid structureel onderdeel te laten worden in de prestatiesturing van het hoofdwegennetwerk. Om meer inzicht te krijgen in de institutionele context van het prestatiesturingsproces, zal er gebruikt worden gemaakt van het Institutional Analysis and Development framework van Ostrom (2010). Dit framework (zie linksboven) en haar bijbehorende 'rules of the game' zal worden gebruikt om de belangrijkste drie fases of action arena's van het prestatiesturingsproces te analyseren, namelijk de SLA offerteaanvraag, opstellen SLA en de implementatie van de SLA in het hoofdwegennetwerk (HWN) van Rijkswaterstaat. Dit zal inzicht moeten geven in de typerende eigenschappen van de institutionele context en hoe de instituties het prestatiesturingsproces kunnen beïnvloeden (zie B). Vervolgens zal moeten worden geëvalueerd of deze institutionele context geschikt is om het thema duurzame leefomgeving succesvol te integreren in het prestatiesturingsproces van Rijkswaterstaat. Deze institutionele evaluatie zal resulteren in de vorm van aanbevelingen over het institutioneel ontwerp van de gehele organisatie achter het prestatiesturingsproces (zie C).

Figuur 6. Conceptueel model



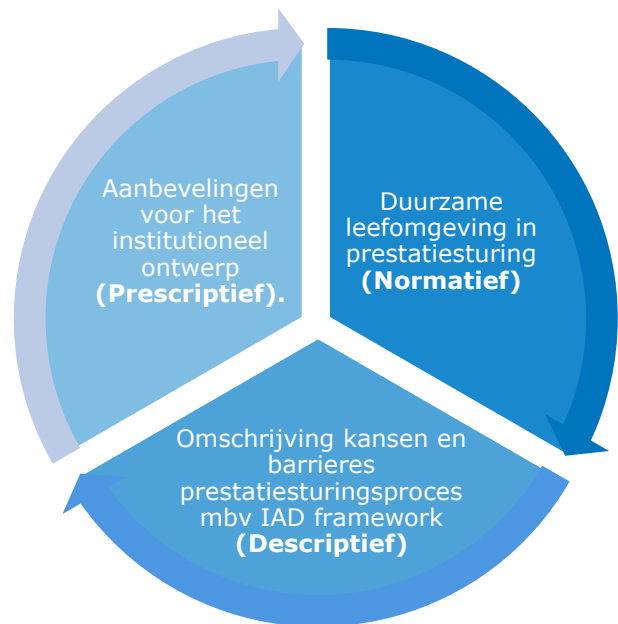
3. Methodologie

In de voorgaande hoofdstukken is het onderzoeksonderwerp geïntroduceerd en zijn de relevante theorieën uiteengezet. Dit hoofdstuk zal ingaan op de methodiek van het onderzoek en de bijbehorende onderzoeksmethoden. Allereerst zal helder worden gemaakt wat de structuur is van dit onderzoek en dat het gaat om een kwalitatief onderzoek. Vervolgens zullen de onderzoeksmethoden worden gepresenteerd en de manier waarop de vergaarde data zal worden geanalyseerd. Tot slot wordt er afgesloten met de ethiek en beperkingen van dit onderzoek.

3.1. Structuur van dit onderzoek

In dit onderzoek is het proces van prestatiesturing bij Rijkswaterstaat onderzocht en welke plek het thema duurzame leefomgeving hierin kan krijgen. In de figuur hiernaast is globaal weergegeven wat de structuur van dit onderzoek is. Duurzame leefomgeving in de netwerken is het normatieve doel. Om er achter te komen hoe dit kan worden gerealiseerd, is de totstandkoming van de SLA en de uitvoering van de daarin afgesproken maatregelen geanalyseerd met behulp van het Institutional Analysis and Development (IAD) framework van Ostrom. Dit heeft geresulteerd in aanbevelingen over elementen van het institutioneel ontwerp van prestatiesturing bij Rijkswaterstaat, wat invloed zal hebben op het doel om duurzame leefomgeving vorm te geven binnen prestatiesturing. Door middel van dit onderzoek is er getracht om antwoord te geven op de hoofdvraag: *Wat zijn de institutionele kansen en barrières van Rijkswaterstaat voor het integreren van duurzame leefomgeving in het prestatiesturingsproces van het hoofdwegennetwerk?* Om hier een beter beeld van te krijgen is de gehele 'line of sight' geanalyseerd. De line of sight betreft het inzicht in de doorvertaling van de beleidsformulering door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) naar het opstellen van de Service-Level-Agreement (SLA) door Rijkswaterstaat en vervolgens de implementatie van de SLA (Rijkswaterstaat, 2016a).

Figuur 7. Structuur van dit onderzoek



3.2. Kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek sluit goed aan bij een institutionele analyse wat Crabbé en Leroy omschrijven als: *"At the heart of this institutional perspective lies the question of what the typical features of a certain institutional context are and how they affect specific policy processes and policy products. The essence of an institutional evaluation is to know whether that institutional context is suitable and adequately equipped for the type of policy one intends to pursue. And the ensuing recommendations will relate to the type of institutional context that is best or better suited for that type of policy. In other words, recommendations assume the form of an institutional design."* (Crabbé & Leroy 2008, p. 20). Dit onderzoek neemt dus een institutioneel perspectief aan op het prestatiesturingsproces van het hoofdwegennetwerk. Instituties zijn volgens González en Healey "the framework of norms, rules, and practices which structure action in social contexts" (2005, p. 2058). Deze normen, regels en gebruiken zijn dus ingebed in een specifieke sociale context. Daarom is er gekeken naar de percepties van de betrokken actoren in de organisatie achter het prestatiesturingsproces. Ook volgens Flyvbjerg (2006) zouden onderzoekers in

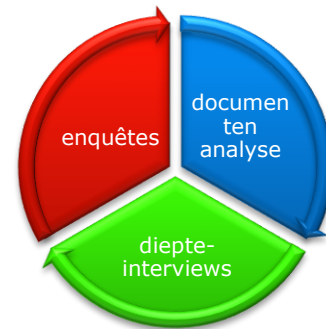
organisatorische onderzoeken of iedereen betrokken in de sociale wetenschappen moeten focussen op de context-afhankelijke waardes en percepties van betrokken actoren, in plaats van de universele context-onafhankelijke regels. Daarom is er in dit onderzoek gekozen voor een kwalitatief onderzoek om meer inzicht te krijgen in ideeën, achtergronden, motieven, weerstanden en beweegredenen van actoren.

3.3. Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van een documentenanalyse, diepte-interviews en enquêtes. Door het gebruik van verschillende methoden en bronnen om data te verzamelen over het zelfde object, proces of concept dat wordt onderzocht, bereik je 'triangulatie' van informatie waardoor men legitieme conclusies kan trekken (zie figuur 8). "A primary objective in organizational research is to achieve triangulation, which means validating the value of a concept or practice through multiple methods" (Barringer & Harrison, 2000). De informatie uit de documenten, diepte-interviews en enquêtes en hebben

een versterkend en complementair effect op elkaar. Bovendien zijn de verschillende fases en action arena's van het prestatieeringsproces geanalyseerd en zijn er per action arena verschillende respondenten geïnterviewd. Dit versterkt de triangulatie van dit onderzoek. Hieronder zullen de onderzoeksmethoden nader wordt toegelicht.

Figuur 8. Triangulatie in onderzoeksmethoden



Documentenanalyse

In dit onderzoek is tijdens het gehele onderzoeksproces gebruik gemaakt van een documentenanalyse. Vooral alvorens de interviews zijn documenten geanalyseerd om het thema duurzame leefomgeving en het prestatieeringsproces beter te begrijpen en om meer inzicht te krijgen in de percepties, acties en motieven van actoren in het prestatieeringsproces. De documenten hebben een toevoeging of een complementair effect op de data van de overige onderzoeksmethoden en hebben dus een rol hebben in de triangulation van de verzamelde data. De verzamelde documenten zijn beleidsdocumenten, richtinggevende documenten, discussiedocumenten, bestuur nota's, plan van aanpakken, presentaties en rapportages. Deze documenten hebben allemaal een relatie tot het prestatieeringsproces en specifiek hoe men het thema duurzame leefomgeving hierin zou moeten integreren. De documenten zijn verzameld door te zoeken op het internet, het digitale archief van Rijkswaterstaat en het Ministerie van Infrastructuur en door middel van het opvragen van relevante documenten aan betrokken actoren in het prestatieeringsproces.

Diepte-interviews

Aangezien diepte-interviews de grootste bron van bruikbare informatie verschaft in dit onderzoek, is het houden van interviews de belangrijkste onderzoeksmethode. Het houden van diepte-interviews is een kwalitatieve onderzoeksmethode die helpt om de percepties en beweegredenen van actoren in het prestatieeringsproces beter in beeld te krijgen. Deze methode "verdiept zich in sociale complexiteit om uiteindelijk interacties, processen, ervaringen en overtuigingen die deel uitmaken van personen, instellingen, culturele groepen te verkennen en te begrijpen." (O'Leary, 2010, p. 113-114). Het houden van interviews is volgens Dunn (2010) een goede methode om kennis te verkrijgen over percepties van actoren die andere onderzoeksmethodes, zoals enquêteren, minder goed kunnen weergeven. De voornaamste reden hiervoor is omdat interview een grote diversiteit aan meningen, opinies en ervaringen kunnen delen (Hay, 2010). In dit onderzoek zijn interviews afgenomen met betrokkenen in het prestatieeringsproces en met experts op het gebied van het thema duurzame leefomgeving. Dit is gedaan om een goed beeld te kunnen schetsen over de kansen en barrières van Rijkswaterstaat om

duurzame leefomgeving te integreren in het beheer en onderhoud en verkeersmanagement van het hoofdwegennetwerk.

Er is gekozen voor semi-gestructureerde interviews, vanwege de gewenste flexibiliteit in een gesprek met de respondenten. De gestelde vragen zijn gebaseerd op het theoretisch kader en op achtergrondinformatie geworven uit gerelateerde documenten. Voor de diepte-interviews zijn er aparte vragen gemaakt voor de drie action arena's. De structuur van de interviewvragen is echter voor elke action arena hetzelfde. De vragen uit de diepte-interviews bestaan uit drie onderdelen. Het eerste onderdeel bestaat uit inleidende vragen over de respondent, over prestatiesturing, de totstandkoming van de SLA en over het thema duurzame leefomgeving. Dit onderdeel zal voornamelijk duidelijkheid scheppen over de eerste deelvraag van dit onderzoek, namelijk: *hoe ziet het prestatiesturingsproces eruit bij Rijkswaterstaat?* Vervolgens wordt in het tweede onderdeel van het interview gefocust op de institutionele context aan de hand van het Institutional Analysis and Development framework van Ostrom en de bijbehorende vragen geformuleerd in tabel 2. De geformuleerde vragen in tabel 2 zijn met behulp van extra uitleg en situatie specifieke voorbeelden aan het licht gebracht bij de respondenten. Tot slot zijn er concluderende vragen gesteld die gebaseerd zijn op de resterende deelvragen van het onderzoek (zie de bijlage voor de interviewvragen).

Er zijn interviews afgenomen met belangrijke actoren in de verschillende fases en action arena's van het prestatiesturingsproces, namelijk de SLA offerteaanvraag, het opstellen van de SLA en de implementatie van de SLA. Om te zorgen voor valide onderzoeksuitkomsten is ervoor gekozen om minstens drie respondenten te interviewen per action arena van het prestatiessturingsproces. De respondenten zijn geselecteerd aan de hand van zijn of haar betrokkenheid en expertise in de totstandkoming en uitvoering van de SLA en specifiek voor het onderdeel duurzame leefomgeving in de SLA. Dit resulteerde in respondenten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (DGB, DGRW, DGMI), de landelijke organisatieonderdelen Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL), Corporate Dienst (CD) en Grote Projecten en Onderhoud (GPO) van Rijkswaterstaat en de regionale diensten en districten van Rijkswaterstaat. Door middel van gesprekken van medewerkers van de afdeling Prestaties Netwerken (WVL) van Rijkswaterstaat zijn er veel potentiële respondenten aangewezen. Bovendien is er na elk interview gevraagd voor andere geschikte respondenten, wat resulteerde in een 'sneeuwbal effect'. Hieronder volgt per action arena een tabel met een overzicht van de respondenten van dit onderzoek (zie ook bijlage).

Respondent	Organisatie	Toelichting betrokkenheid prestatiesturing
Medewerker DGMI	IenM	Vanuit DGMI opdrachtgever richting RWS voor de SLA.
Medewerker DGRW	IenM	Vanuit DGRW opdrachtgever richting RWS voor de SLA.
Medewerker DGB	IenM	Vanuit DGB opdrachtgever richting RWS voor de SLA.

Tabel 3. Respondenten action arena 1

Respondent	Organisatie	Toelichting betrokkenheid prestatie­sturing.
Medewerker WV	Rijkswaterstaat	Vanuit het projectteam SLA betrokken bij de totstandkoming van de SLA
Medewerker WV	Rijkswaterstaat	Vanuit het projectteam SLA betrokken bij de totstandkoming van de SLA
Medewerker Bestuurstaf	Rijkswaterstaat	Vanuit de bestuurstaf betrokken bij de totstandkoming van de SLA.

Tabel 4. Respondenten action arena 2

Respondent	Organisatie	Toelichting betrokkenheid prestatie­sturing.
Medewerker Regionaal District	Rijkswaterstaat	Vanuit de regionale dienst betrokken bij assetmanagement in de regio.
Medewerker GPO	Rijkswaterstaat	Vanuit GPO betrokken bij het duurzame aanbestedingen.
Medewerker Programma Energie	Rijkswaterstaat	Vanuit de corporate dienst betrokken bij het focusgebied Klimaat & Energie.

Tabel 5. Respondenten action arena 3

Enquêtes

Om meer data en informatie te verzamelen over de inpassing van duurzame leefomgeving in het prestatie­sturingsproces is er ook gebruikt gemaakt van enquêtes. Enquêtes kunnen bruikbaar zijn in het opwekken van opvattingen, percepties en beweegredenen van actoren over allerlei sociale of maatschappelijke onderwerpen (Clifford, 2010). Alhoewel enquêtes met gestandaardiseerde vragen wellicht minder gedetailleerde informatie verschaft over de percepties en beweegredenen van actoren vergeleken met diepte-interviews, kunnen de enquêtes wel veel informatie verschaffen van veel verschillende actoren in relatief weinig tijd.

De enquête is georganiseerd in de vorm van een evaluatie van de totstandkoming van de SLA waar voor het eerst het thema duurzame leefomgeving een belangrijke rol heeft gekregen. Deze enquête heeft deel uitgemaakt van een stageopdracht in samenwerking met mijn opdrachtgever. Daarom sluit deze enquête niet naadloos aan op het theoretisch framework van Ostrom, maar impliciet levert het wel veel input op voor de institutionele analyse. De enquête bestaat uit stellingen en open vragen (zie bijlage). De stellingen konden met eens en oneens worden beantwoord en gaan over de SLA offerteaanvraag, beschikbare en benodigde kennis, de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, de totstandkoming van de SLA, SLA als instrument voor duurzame leefomgeving en de uitvoerbaarheid van de SLA. In de open vragen is gevraagd om de belangrijkste kansen en barrières te formuleren en aanbevelingen te geven over de integratie van duurzame leefomgeving in het prestatie­sturingsproces. Deze evaluatie van het SLA-proces zal minder normatief en descriptief zijn als de documentenanalyse en de diepte-interviews, maar zal meer prescriptief zijn en input leveren voor aanbevelingen voor het prestatie­sturingsproces (zie figuur 7).

De respondenten zijn uitgekozen op basis van betrokkenheid bij de inpassing van het thema duurzaamheid in de SLA. Het thema duurzame leefomgeving is opgesplitst in een

viertal focusgebieden (Klimaat & Energie, Circulaire Economie, Duurzaamheid Algemeen en Vitaal Natuurlijk Kapitaal), waarbij voor elk focusgebied een paar medewerkers verantwoordelijk waren voor de invulling van dit onderdeel in de SLA-offerte. Bovendien hebben nog enkele betrokkenen van de bestuurstaf van Rijkswaterstaat, de afdeling Prestaties Netwerken (WVL) en Directie Leefomgeving de enquête opgestuurd gekregen. De respondenten kregen de enquête opgestuurd per e-mail en konden deze vragenlijsten beantwoord weer retourneren naar de afzender.

3.4. Data analyse

Bij de documenten analyse en enquête komt het framework van Ostrom wat minder expliciet naar voren in vergelijking met de diepte-interviews. De data uit de documenten en enquêtes zijn vooral gebruikt als complementaire en additionele informatie. De documenten hebben vooral een belangrijke rol om meer inzicht te krijgen in de werking van het prestatiesturingsproces en over de inpassing van het thema duurzame leefomgeving in dit prestatiesturingsproces. De enquêtes hebben vooral een belangrijke rol in het leveren van input voor aanbevelingen over elementen van het institutioneel ontwerp van het prestatiesturingsproces van Rijkswaterstaat. De diepte-interviews hebben vooral veel input geleverd over de institutionele context van het prestatiesturingsproces bij Rijkswaterstaat.

Na afloop van de diepte-interviews zijn de geluidsopnames woordelijk getranscribeerd in tekst bestanden. Dit houdt in dat alle uh's, ah's, verhaspelingen en herhalingen niet worden uitgetypt. Dit resulteert in een leesbare tekst die goed te analyseren is, zonder dat de inhoud wordt aangepast.

Het heeft geresulteerd in volledig ingevulde tabellen per action arena in hoofdstuk 5 op basis van het Institutional Analysis and Development framework van Ostrom. Deze institutionele regels ofwel de eigenschappen van de institutionele context van het prestatiesturingsproces bij Rijkswaterstaat zijn geanalyseerd en heeft meer duidelijkheid geschapt over de geschiktheid van deze institutionele context van het prestatiesturingsproces om het thema duurzame leefomgeving succesvol te integreren. Vervolgens zijn hier de belangrijkste institutionele kansen en barrières uit voortgevloeid. Op basis hiervan zijn er een serie aanbevelingen gegeven over het institutioneel ontwerp van Rijkswaterstaat om duurzame leefomgeving succesvol te integreren in het prestatiesturingsproces van het hoofdwegennetwerk.

3.5. Ethiek en beperkingen

De belangrijkste beperking van dit onderzoek is het feit dat de SLA 2017-2020 nog niet definitief is vastgesteld en logischerwijs nog niet wordt geïmplementeerd. Dit maakt het lastig om veel duidelijkheid te scheppen over action arena 3: implementatie van de SLA. Daarom is dit onderdeel van het onderzoek exploratief van aard. Er is gekeken naar de verwachtingen van de nieuwe SLA en de stuurbaarheid op prestaties voor duurzame leefomgeving. Om de resultaten van deze action arena concreter en specifiek te maken is er vooral gefocust op het focusgebied Klimaat & Energie. Sommige resultaten zijn daarom toegelicht met maatregelen op het gebied van energiebesparing of inwinning van duurzame energie op het areaal van de infrastructuurnetwerken.

Een belangrijke vorm van dataverzameling is het afnemen van interviews. Aan geen enkel van de respondenten is extra informatie uitgereikt alvorens of tijdens het interview. Door deze strategie te gebruiken is er verhinderd dat de respondenten een vooringenomen standpunt hadden, of dat sommige respondenten beter voorbereid waren op de vragen dan andere respondenten. Een belangrijk punt om rekening mee te houden met de respondenten was het feit dat het onderzoek ook over de posities en de resultaten van de respondenten zelf gingen, aangezien alle respondenten betrokken zijn geweest in de integratie van duurzame leefomgeving in prestatiesturingsproces. Daarom kunnen sommige vragen gevoelig liggen. Bovendien is het lastig om alle informatie los te peuteren uit de respondenten om zo een totaalplaatje te krijgen van alle regels die spelen bij de

action arena's. Om ervoor te zorgen dat de respondenten zoveel mogelijk informatie hebben gedeeld is ervoor gekozen om alle respondenten anoniem te laten blijven.

Verder is het belangrijk dat de onderzoeker bewust is van het enkel delen van persoonlijke succesverhalen van de respondenten. Daarnaast blijven veel argumenten van de respondenten in de interviews subjectief van aard, omdat het om de percepties en beweegredenen van de actoren gaan. Dit betekent dat de persoonlijke argumenten niet gegeneraliseerd zijn en niet als de absolute waarheid is beschouwd. Om deze redenen is het belangrijk dat er meerdere interviews per action arena hebben plaatsgevonden en dat er meerdere onderzoeksmethoden zijn gebruikt om te zorgen voor triangulatie, om zo legitieme conclusies te kunnen trekken.

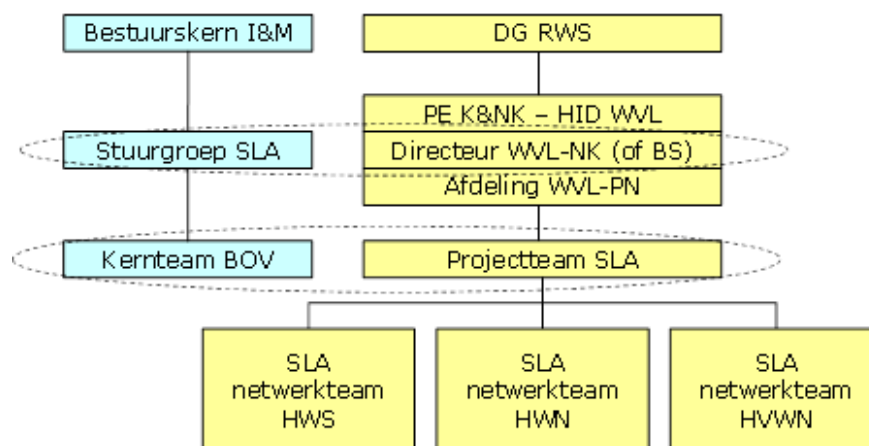
Tot slot is het te analyseren SLA-proces doorgaand en dynamisch van aard. De SLA-offertes, beleidsdoelen, ambities en de relaterende percepties van de betrokken actoren kunnen veranderen door de tijd. Dit maakt het onderzoek complex en hierdoor is de opgedane informatie niet altijd consistent over een langere tijdsspan.

4. Resultaten: Prestatiesturingsproces

In dit onderzoek zal worden gekeken naar institutionele kansen en barrières om het thema duurzame leefomgeving te integreren in de huidige manier van werken van het prestatiesturingsproces. Daarom is het van belang om verder te verdiepen in het prestatiesturingsproces van Rijkswaterstaat. In de vorige hoofdstukken is benadrukt dat er drie belangrijke fases of action arena's zijn te onderscheiden in het prestatiesturingsproces, namelijk de SLA offerteaanvraag, het opstellen van de SLA en de implementatie van de SLA. "The very first step in an institutional analysis is to establish the boundaries of the analysis: to delineate the action arenas" (Andersson 2006, p. 29). Daarom zal hieronder worden gefocust op het prestatiesturingsproces in het algemeen en vervolgens zullen de verschillende action arena's worden afgebakend. Ook zal duidelijk worden welke actoren er te onderscheiden zijn in de action arena's en wat voor rollen deze actoren hebben. Dit hoofdstuk zal met behulp van documenten en de diepte-interviews meer inzicht geven in de deelvraag: 'Hoe ziet het prestatiesturingsproces eruit bij Rijkswaterstaat?'

Prestatiesturing vindt primair plaats door het afsluiten van Service-Level-Agreements (SLA) voor beheer en onderhoud van de netwerken en verkeer- en watermanagement (Rijkswaterstaat, 2005). Jaarlijks gaat het om ongeveer 1,2 miljard euro wat beschikbaar wordt gesteld voor beheer en onderhoud en verkeer- en watermanagement. De SLA wordt geformuleerd in termen van de door Rijkswaterstaat te leveren netwerkkwaliteit. Het is de bedoeling dat deze gewenste netwerkkwaliteit wordt behaald door het opstellen van prestaties die het netwerk moet leveren. De SLA is een afspraak tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. De opdrachtgever is formeel gezien de Secretaris-Generaal van IenM, maar het opdrachtgeverschap wordt inhoudelijk ingevuld door het Directoraat-Generaal Bereikbaarheid (DGB), Directoraat-Generaal Ruimte en Water (DGRW) en het Directoraat-Generaal Milieu en Internationaal (DGMI). De opdrachtnemer is Rijkswaterstaat (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). DGB, DGRW en DGMI zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid van IenM. In het vervolg van dit onderzoek worden DGB, DGMI en DGRW samen de BeleidsDG's genoemd. Rijkswaterstaat is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van de door de BeleidsDG's opgestelde beleidsdoelstellingen. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). Zo worden er voor prestatiesturing van de infrastructuurnetwerken prestatieafspraken tussen de BeleidsDG's en Rijkswaterstaat vastgelegd in de SLA. Vervolgens is het de taak van Rijkswaterstaat om deze afgesproken prestaties en de daarbij behorende netwerkkwaliteit te leveren.

In onderstaande figuur is de organisatie achter de totstandkoming van de SLA 2017-2020 weergegeven. De blauwe vakken zijn partijen binnen IenM en de gele vakken zijn partijen binnen Rijkswaterstaat. In de onderstaande paragrafen zal worden gerefereerd naar deze figuur en zal er meer duidelijkheid worden geschepd over de rollen en doelstellingen van de verschillende partijen van de organisatiestructuur.



Figuur 9. Organisatie totstandkoming SLA (Rijkswaterstaat, 2015f)

4.1. SLA offerteaanvraag

De offerteaanvraag voor de service-level-agreement is het startdocument waarmee het proces officieel kan starten voor het opstellen van de SLA-offerte voor de periode van 2017-2020. De offerteaanvraag is bedoeld om kaders mee te geven voor het opstellen van de SLA door Rijkswaterstaat (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). De offerteaanvraag wordt opgesteld door het kernteam BOV en de stuurgroep SLA, waarin vertegenwoordigers van DGB, DGRW en DGMI zitten (zie figuur 9). Echter, de offerteaanvraag is wel in overleg met Rijkswaterstaat opgesteld.

"Het prestatiesturingsproces begint met een offerteaanvraag. Hierin worden wij (Rijkswaterstaat) wel bij betrokken, maar dit is vooral de taak van de BeleidsDG's. Die bepaalt wat er in de nieuwe SLA moet komen en dat baseren ze ook vanuit de politiek. Ze zetten voort wat er al is en komen met nieuwe speerpunten. Het is soort vooroverleg. Er is wel afstemming met ons van wat zij vragen. Want ze moeten weten of wij wel kunnen geven wat zij vragen. Daarom is interactie is geboden." (Medewerker WVL)

De offerteaanvraag wordt opgesteld op basis van politieke en beleidsmatige uitgangspunten en de Rijksbegroting (Rijkswaterstaat, 2015e). De politieke- en beleidsdoelen worden vertaald naar stuurbare eenheden, de prestatie-eisen. De voorgestelde prestatie-eisen worden niet verder gespecificeerd en vastgesteld in de offerteaanvraag om de creativiteit en de vrijheid van de opdrachtnemer te bevorderen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Vervolgens mag Rijkswaterstaat verder invulling geven aan de voorgestelde prestatie-eisen in het opstellen van de SLA.

Voor het gehele hoofdwegennet is het centrale beleidsdocument de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Op hoofdlijnen kan het beleid in de SVIR worden samengevat als het inzetten op een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland, nu en op de lange termijn, door:

- het versterken van de ruimtelijk-economische structuur;
- het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van bereikbaarheid;
- het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving.

Vervolgens is van deze beleidsdoelen in de SVIR een vertaalslag gemaakt, die relevant is voor de beheer en onderhoud en verkeersmanagement. De essentiële aspecten in de offerteaanvraag waar op gestuurd moet worden door middel van prestatiesturing zijn (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014):

- Instandhouding van het bestaande infrastructuurnetwerk
- Veiligheid
- Optimaal gebruik van de infrastructuur (Beschikbaarheid)
- Milieu en leefomgeving (Duurzaamheid)

IenM wil met de bovenstaande indeling focus aanbrengen in de PIN's waarop zij invloed uitoefent en de PIN's in de context te plaatsten van de politieke relevantie (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Zoals te zien in de bovenstaande indeling lijkt het prestatiesturingsproces inhoudelijk vooral gebaseerd te zijn op de RAMS-methodiek (Reliability, Availability, Maintainability and Safety). Echter, er zal volgens het Ministerie van Infrastructuur en milieu (2014) ook op duurzaamheid en leefomgeving worden gestuurd middels prestatiesturing. Prestatiesturing van de infrastructuurnetwerken van Rijkswaterstaat heeft dus ook raakvlak met de RAMSSHEEP-methodiek (Reliability, Availability, Maintainability, Safety, Security, Health, Environment, Economics and Politics), waarbij duurzaamheid een grotere rol speelt (Wagner & van Gelder, 2014). In deze offerteaanvraag is bepaald dat er voor het eerst milieukundige beleidsdoelen, zoals duurzaamheid en leefomgeving, wordt meegenomen in het prestatiesturingsproces. Het thema duurzame leefomgeving is in de offerteaanvraag al opgedeeld in vier onderdelen die we kennen: duurzaamheid algemeen, klimaat en energie, circulaire economie en vitaal natuurlijk kapitaal.

4.2. Opstellen SLA

Op het moment dat de offerteaanvraag wordt goedgekeurd door de bestuurskern van IenM zal de offerteaanvraag naar het bestuur van Rijkswaterstaat worden gestuurd.

"Vervolgens wordt op basis van deze offerteaanvraag de SLA opgesteld voor de periode van 2017-2020. De SLA offerteaanvraag komt binnen bij onze Directeur-Generaal. Dan bij onze proces eigenaar van Kennis Netwerk Kwaliteit bij Rijkswaterstaat. Die moet de andere proceseigenaren er netjes bij betrekken. Vervolgens doet Rijkswaterstaat op basis van de offerteaanvraag een aanbieding voor de SLA 2017-2020." (Medewerker WVL)

Op dit moment is het proces van het opstellen van de SLA 2017-2020 in een afrondende fase terechtgekomen. Het opstellen van de SLA gebeurt door middel van het aanleveren van enkele SLA-offertes. De SLA offertes worden opgesteld door het projectteam SLA (zie figuur 9) met behulp van enkele netwerkteams voor de specifieke netwerken en voor het thema duurzame leefomgeving. De input voor de SLA wordt geleverd door de programmering van de regionale diensten en districten van Rijkswaterstaat.

"Je hebt binnen het district een belangrijk deelproces wat dicht bij de SLA zit en dat is de programmering. Waar wij als district verantwoordelijk voor zijn is dat de beheer en onderhoudsopgave die wij voorzien voor de komende jaren, dat we die programmeren. Wij vragen daar budgetten voor aan. Wat de SLA doet is om eens per 4 jaar te bepalen wat je aan maatregelen nodig hebt. De programmering van de regionale districten is input van de SLA." (Medewerker regionaal district)

Rijkswaterstaat is gevraagd om IenM mee te nemen in het ontwikkelproces van de SLA-offertes. IenM kan daarin de keuzes in dit proces in een vroegtijdig stadium beïnvloeden. Afstemming hierover vindt plaats in het kernteam BOV (zie figuur 9) (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Na goedkeuring van het bestuur van Rijkswaterstaat wordt de opgestelde SLA-offerte gepresenteerd worden bij de stuurgroep SLA. De stuurgroep SLA besluit of de SLA-offerte adequaat genoeg is om naar de bestuurskern van IenM te gaan ter goedkeuring (zie figuur 9).

"Die (de SLA offerte) moet dan gepresenteerd worden bij de bestuurskern van IenM. Die zegt of het goed is of niet goed is. Het is een parallel proces min of meer, waarbij er ook nog aanpasmogelijkheden zijn. Daarnaast vragen wij ook eerst om de goedkeuring van het bestuur van Rijkswaterstaat en vervolgens bij bestuurskern van IenM. De SLA offerte proberen we van grof naar fijn te specificeren en te verbeteren, waarbij we zowel IenM als Rijkswaterstaat tevreden proberen te stellen." (Medewerker WVL)

In feite laat Rijkswaterstaat zien tijdens het opstellen van de SLA welke prestaties met bijbehorende maatregelen er allemaal mogelijk is met het gegeven budget en de capaciteit van Rijkswaterstaat. IenM zal vervolgens moeten kijken of de gepresenteerde offertes passen bij de gestelde beleidsdoelen en binnen de financiële kaders (Rijkswaterstaat, 2016a). Overigens is het belangrijk is dat de PIN's niet te gedetailleerd zijn, de dialoog mogelijk maken en het mogelijk maken dat ieder zijn rol kan vervullen. De opdrachtnemer heeft de vrijheid om de gevraagde prestaties te leveren en de opdrachtgever kan zijn beleidsverantwoordelijkheid invullen. (Rijkswaterstaat, 2016a)

4.3. Implementatie van de SLA

Na goedkeuring van de SLA door de bestuurskern van IenM wordt de SLA meegenomen in de begroting van IenM. Daarmee is de SLA ambtelijk en politiek vastgesteld voor een tijdsduur van vier jaar. Rijkswaterstaat vertaald vervolgens op zijn beurt de afspraken uit de SLA naar afspraken in managementcontracten met alle organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat 2016d). De regionale diensten van Rijkswaterstaat zijn per regio verantwoordelijk voor het uitvoeringspakket van Rijkswaterstaat. In deze managementcontracten worden ook de hoogtes van de PIN's vastgesteld per regio. De PIN's hebben een signaalfunctie, die in beginsel primair voor de opdrachtnemer gelden: de opdrachtnemer zal alles in het werk stellen om binnen de prestatie-eisen te komen. De regionale diensten moet ervoor zorgen dat de afgesproken prestaties van de infrastructuurnetwerken worden nageleefd. Dit kan gedaan worden door middel van het opstellen van beheer en onderhoud maatregelen en deze uit te besteden aan marktpartijen (Rijkswaterstaat, 2010b). Deze operationele afspraken met marktpartijen worden gemaakt in de vorm van prestatiecontracten. Deze prestatiecontracten worden opgesteld door Grote Projecten en Onderhoud (GPO) of Programma's, Projecten en Onderhoud (PPO). Hierin wordt duidelijk verwezen naar de prestatie-eisen uit de SLA-afspraken (Rijkswaterstaat, 2010b). De prestaties van de infrastructuurnetwerken worden door de regio's gemonitord en drie keer per jaar gerapporteerd naar de landelijke diensten van Rijkswaterstaat, de zogenoemde T-rapportages.

"Bij monitoringsrapporten is de afdeling netwerkmonitoring (WVL) primair in beeld. En niet onbelangrijk: De areaal gegevens leveren de regio's. Dan bespreken wij (de bestuurstaf van Rijkswaterstaat) de resultaten met de bestuurskern van IenM. Hier worden enkele vragen gesteld en eventueel een kleine bijstelling, maar dan is de cirkel eigenlijk wel rond. Op basis van de monitoringsrapporten zou men de SLA tussentijds kunnen wijzigen, dat kan een voorstel zijn van één van beide kanten (Rijkswaterstaat of IenM)." (Medewerker bestuurstaf Rijkswaterstaat)

De afdeling netwerkmonitoring (WVL) van Rijkswaterstaat krijgt dus de geleverde prestaties op het areaal van de regionale diensten binnen. Hieruit kunnen lessen worden getrokken en zo nodig kan de huidige SLA worden bijgesteld. Bovendien worden de gegevens over de netwerk prestaties ook geëvalueerd en deze informatie kan worden gebruikt voor het opstellen van volgende SLA-periode. Vanuit dit perspectief kan het SLA proces of het prestatiesturingsproces worden gezien als een Plan-Do-Check-Act cyclus (Rijkswaterstaat, 2016d). Het opstellen van de SLA is de 'Plan' fase, waarbij een vertaalslag wordt gemaakt van beleid, naar functie en naar prestatie eisen gekoppeld aan het budget. Vervolgens is de uitvoering de 'Do' fase, waarbij de afgesproken prestaties worden vertaald naar maatregelen in beheer en onderhoud of verkeersmanagement. Het monitoren van de netwerk prestaties is de 'Check' fase en de reactie op de monitoringsrapporten is de 'Act' fase. Het is dus een hele puzzelstuk om beleidsdoelen, functies, prestaties, maatregelen, budget en monitoring op elkaar te laten aansluiten. Op dit moment blijkt dat de prestatieafspraken op strategisch niveau zijn nog niet goed door te vertalen naar operationeel niveau (Rijkswaterstaat, 2016b). Hierdoor lijkt er een 'implementation gap' te zijn ontstaan van beleid tot uitvoering in het prestatiesturingsproces. Deze implementation gap wordt in de volgende hoofdstukken verder behandeld.

5. Resultaten en analyse: Duurzame Leefomgeving in de SLA

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de institutionele analyse op basis van het Institutional Analysis framework van Ostrom (2010) worden weergegeven. Het prestatiessturingproces van het hoofdwegennet is geanalyseerd op basis van de data uit de documenten, diepte-interviews en enquêtes. Het prestatiesturingproces is opgedeeld in drie action arena's: offerteaanvraag SLA, opstellen SLA en de implementatie. De institutionele analyse zal meer inzicht moeten bieden in de institutionele kansen en barrières van Rijkswaterstaat voor het integreren van duurzame leefomgeving in het prestatiesturingproces van het hoofdwegennet

5.1. Action arena 1: offerteaanvraag SLA

Boundary rules

'Boundary rules' specificeren welke actoren betrokken zijn en hoe actoren een bepaalde action arena betreden of verlaten. De betrokken actoren in de SLA offerteaanvraag zijn DGB, DGRW, DGMI, de bestuurstaf van Rijkswaterstaat en WVL. In een zuiver offerte proces zal IenM de offerteaanvraag opstellen en zal Rijkswaterstaat hier een antwoord op geven in de vorm van een SLA offerte. In dit SLA-proces is Rijkswaterstaat echter ook betrokken bij het opstellen van de SLA offerteaanvraag.

"Voor de volledigheid, naast de DGB, DGRW en DGMI is de Secretaris-Generaal er ook nog bij betrokken. Zij is eigenaar van Rijkswaterstaat en daarbij dus eindverantwoordelijk voor ons als opdrachtgever en Rijkswaterstaat als opdrachtnemer. Maar die speelt daar uiteindelijk alleen maar een vaststellende, formele rol. De handtekening onder de offerte in de bestuursraad waar alle DG's aanwezig zijn. Het is een gezamenlijk proces geweest, met Rijkswaterstaat bestuurstaf en WVL. Ook omdat Rijkswaterstaat de zorg uitsprak dat IenM niet onrealistisch hoge dingen moesten vragen in de offerte aanvraag. Want dan zouden ze heel veel werk hebben met het uitzoeken en uitrekenen wat ze kunnen bieden in een offerte. Dit is ook een gezamenlijk proces geweest omdat duurzaamheid nieuw is en de organisatie moet uitvinden hoe je dat handen en voeten kan geven." (Medewerker DGRW)

"Ik ben hier (SLA offerteaanvraag) ongeveer vanaf het voorjaar 2014 mee begonnen. Dat is gewoon een dossier die je in je takenpakket krijgt. Ik heb er specifiek om gevraagd, om te kijken of je de vraagsturing en prestatiesturing verder konden ontwikkelen binnen het ministerie. Bij projecten is het proces al beter op orde, en hier bij de SLA is het meer ontwikkelwerk." (Medewerker DGB)

"Ik ben bij DGMI de opdrachtgever richting Rijkswaterstaat voor deze SLA. Dit is de eerste keer dat we vanuit DGMI ook aanhaken bij het SLA-proces, vanwege duurzaamheid. Hiervoor was het altijd vanuit de netwerken geredeneerd, dus DGB en DGRW." (Medewerker DGMI)

DGB en DGRW zijn dus al meerdere jaren betrokken bij het opstellen van de SLA offerteaanvraag, aangezien de prestatiesturing vanuit de netwerken is geredeneerd. Voornamelijk vanwege de noodzaak tot afstemming met wat er mogelijk is bij Rijkswaterstaat en wat IenM gaat vragen is Rijkswaterstaat ook betrokken in deze action arena. Daarnaast betreedt DGMI voor het eerst deze arena vanwege de integratie van duurzaamheid in het prestatiesturingproces.

Position rules

'Position rules' specificeren de doelstellingen en wensen van actoren in een bepaalde positie en of deze wensen overeenkomen met de verschillende actoren. In deze regel is het belangrijk om helder te hebben wat de beweegredenen voor bepaalde acties en handelingen van actoren zijn. In principe werkt heel IenM aan duurzaamheid in de beleidsvorming, en dus ook in het opstellen van de SLA offerte aanvraag.

"Wij proberen wel op één lijn te komen, maar er zaten wel wat verschillen in. Wij (DGB) zaten wat meer op de lijn dat we duurzaamheid heel belangrijk vinden, maar dat we wel vonden dat het ook betaald moest worden. Dat was wel voor onze DG toen een heel belangrijk punt. En de andere BeleidsDG's stonden ook wel op dat standpunt hoor, maar wij hebben daar wel heel stevig op gestuurd. Want als er een extra rekening komt voor duurzaamheid; laat dat dan even zien. En ook wat je eraan terugverdient. Dat was wel vanuit DGB een belangrijk punt. En inhoudelijk gezien hebben wij ons vooral laten leiden door dat wat de bestuursraad als ambitie voor duurzaamheid heeft ingezet." (Medewerker DGB)

"Je merkt het gevoel dat DGMI er alleen voor staat wel eens. Vooral als het extra geld gaat kosten, wordt het soms wel de neiging om naar DGMI te kijken." (Medewerker DGRW)

"Elke beleidsDG heeft er voor zichzelf belang bij dat de prestatiesturing voor het netwerk waar ze over gaan goed geregeld is. Maar wat duurzaamheid betreft, merk ik wel de discussie dat er mensen hier zeggen: 'duurzaamheid is toch van DGMI? Zij zijn daar toch van?'. Maar duurzaamheid is van ons allemaal. Het is een taak van IenM en de maatschappij als geheel. Dat moeten we met zijn allen doen. Uiteindelijk gaat het ook om het beheer en onderhoud van de netwerken wat verduurzaamd moet worden. Dus wat wij vragen aan Rijkswaterstaat is om het beheer van je wegen en objecten te verduurzamen. Dus dat is niet iets van DGMI zichzelf, maar wat we met zijn allen moet internaliseren." (Medewerker DGRW)

Er bestaan dus wel discrepanties tussen de verschillende beleidsDG's in de manier waarop duurzaamheid vorm moet krijgen in prestatiesturing. Het lijkt erop dat duurzaamheid nog niet volledig is geïnstitutionaliseerd binnen IenM, aangezien er vaak alleen naar DGMI wordt gekeken als het over duurzaamheid gaat, terwijl duurzaamheid integraal in alle netwerken moet gaan zitten. Duurzaamheid moet dus niet als apart netwerk worden beschouwd waar enkel DGMI eindverantwoordelijk voor is.

"Ik verwacht van deze SLA nog niet zo heel veel. En dat heeft ook te maken met het opdrachtgeverschap van het ministerie. IenM zal een integrale opdracht moeten geven aan Rijkswaterstaat. DGMI zal toch eerst even DGB moeten overtuigen om duurzaam te gaan werken. Maar wie betaalt, die bepaalt. DGMI heeft nauwelijks geld en DGB beheert veel geld. Zolang DGB niet overtuigd is, en dat zal DGMI moeten doen, dan blijft het een beetje in de marge allemaal." (Medewerker Programma Energie)

Zolang dit nog steeds de werkelijkheid is, is er sprake van een behoorlijke mate van inertia of path-dependency om duurzaamheid in de infrastructuurnetwerken te krijgen. Het centrale idee achter path-dependency is dat wanneer er bepaalde keuzes, instituties of beleidsstrategieën worden geformuleerd, deze een beperkend effect hebben op mogelijkheden in de toekomst (Greener, 2005). Er is besloten om een duidelijke scheiding met aparte budgetten te maken tussen DGB, DGRW en DGMI. DGB en DGRW zijn verantwoordelijk voor de infrastructuurnetwerken en DGMI is verantwoordelijk voor milieu en duurzaamheid vraagstukken. Dit maakt het lastig om duurzaamheid te integreren in de infrastructuurnetwerken door middel van prestatiesturing.

Choice rules

'Choice rules' specificeren welke keuzemogelijkheden de actoren in een bepaalde positie hebben en welke acties de actoren ondernemen. Het is de bedoeling dat er op basis van de beleidsdoelen van IenM een SLA-offerteaanvraag wordt opgesteld.

"Ik zal je vertellen wat ik heb gedaan bij de offerte aanvraag. Ik heb de vorige SLA 2013-2016 gepakt en vervolgens omgeschreven met behulp van de oude offerte tekst van de offerteaanvraag naar een nieuwe offerteaanvraag. Die heb ik rondgestuurd met de vraag van; "wat vinden jullie er nou van?" En aan de hand van het commentaar ga je langzaam naar een leesbare en bruikbare tekst. In het begin een kwestie van vervangen van woorden en dat nieuwe thema duurzame leefomgeving uiteraard. Dat moest nog vormgegeven worden en dat was nog behoorlijk zoeken." (Medewerker DGB)

"Wij zijn begonnen met het kijken naar de beleidsdoelen. Vanuit die beleidsdoelen zijn we gaan terug redeneren. Wat kan je vanuit deze doelen doen met het beheer en onderhoud van je netwerken. Volgende stap is de zoektocht naar de indicator die het dichtst mogelijk bij die beleidsdoelen blijft en er het meeste over zegt. En ook of het meetbaar is zonder dat er 100 man op moeten studeren, is erg belangrijk. En de hoe hebben wij heel interactief gedaan met zowel de bestuurstaf van Rijkswaterstaat, als alle dossierhouders bij Rijkswaterstaat. Zowel binnen WVl als elders." (Medewerker DGMI)

Door de medewerker van DGB is er gekozen om de oude SLA-offerteaanvraag om te schrijven naar een nieuw offerteaanvraag. Op deze manier veranderd er niet heel veel structureels aan het prestatieeringsproces wat opgevat kan worden als path-dependency. Bovendien is het nogal een verschil met de aanpak beschreven door de medewerker van DGMI die vooral naar de duurzaamheidprestaties heeft gekeken. De choice rules van DGMI voor duurzaamheid in de SLA is dus beperkt door te focussen op de gegeven beleidsdoelen.

Scope rules

'Scope rules' specificereert de scope van de resultaten in de action arena's. Het specificereert welke besluiten al vast staan en binnen welke kaders de besluitvorming van een action arena plaatsvindt. Van belang is dat de SLA-offerteaanvraag gebaseerd is op de beleidsdoelen en moet laten zien wat IenM van Rijkswaterstaat vraagt wat betreft de prestaties van haar infrastructuurnetwerken. De scope van de SLA betreft beheer en *onderhoud* en verkeer- en watermanagement (Rijkswaterstaat, 2016a) en beslaat vier jaar. Voor duurzame leefomgeving is deze scope echter soms wat onduidelijker.

"SLA gaat over beheer en onderhoud en verkeer- en watermanagement. Dit is de enige plek is om prestatie afspraken vast te leggen tussen Rijkswaterstaat en IenM. Echter, hier proberen we het voor duurzaamheid wat op te rekken. Als we vragen om een CO2-footprint voor de SLA, proberen wij niet een apart CO2- footprint te vragen voor beheer en onderhoud, aanleg en vervanging en renovatie projecten." (Medewerker DGMI)

"De beleidsdoelen zijn een gegeven, dus als we naar duurzaamheid kijken hoeven wij niet na te denken dat het gaat om energie, circulaire economie of natuurlijk kapitaal. Dat kun je gewoon als uitgangspunt nemen en dan weet je ook hoeveel geld er is. Dus je kan kijken wat er mogelijk is en wat kost meer of minder geld om die doelen te bereiken. Op die manier zijn wij min of meer aan de slag gegaan." (Medewerker DGB)

Hieruit blijkt dat de focusgebieden van duurzaamheid erg concreet zijn gemaakt binnen IenM en dat Rijkswaterstaat deze vastgestelde beleidsdoelen moet overnemen en moet implementeren. Echter, in het theoretisch kader is beargumenteerd dat men fuzzy notions als duurzaamheid en leefbaarheid niet te veel vooraf moet specificeren, maar dat het vooral

moet voortvloeien uit een communicatief proces met betrokken actoren. "There is to be no centrally determined blueprint for sustainable development, its practical meaning will necessarily have to emerge out of an interactive process of social dialogue and reflection" (Jordan 2008, p. 18). In het prestatiebestuursproces is er dus weinig bewegingsvrijheid in de interpretatie van duurzame leefomgeving.

Aggregation rules

'Aggregation rules' specificeren hoe tussentijdse of definitieve besluitvorming plaatsvindt. Deze rule kan specificeren of een besluit bijvoorbeeld gemaakt is door middel van meerderheid van de stemmen, consensus of onderhandelen.

"Op het gegeven moment zijn we er in het kernteam BOV over eens. Dan gaat hij naar de stuurgroep SLA met een advies of een vraag. Kernteam is inhoudelijk en de stuurgroep is een toetsende functie." (Medewerker DGRW)

"Stuurgroep SLA kan nog wel op de inhoud zitten, maar het meeste voorbereidende en afstemmende werk is al door het kernteam gedaan. En dat pingpongt natuurlijk nog wat heen en weer tot er iets ligt wat iedereen ziet zitten. En dan gaat het naar de stuurgroep omhoog en vervolgens naar een van de beleidsDGs. Als formeel opdrachtgever wordt hij dan naar Rijkswaterstaat gestuurd." (Medewerker DGMI)

Inhoudelijk wordt de SLA offerteaanvraag opgesteld door het Kernteam BOV (zie figuur 9.) waarin vertegenwoordigers van alle beleidsDG's zitten. Nadat iedereen het erover eens is wordt de offerteaanvraag door de stuurgroep SLA getoetst. Bij goedkeuring wordt de SLA offerteaanvraag vervolgens ondertekend door de bestuurskern van IenM en doorgestuurd naar het bestuur van Rijkswaterstaat.

Information rules

'Information rules' specificeren de informatiestromen tussen de verschillende actoren in het proces. Deze rule specificeert wat voor kennis beschikbaar is op basis waarvan keuzes worden gemaakt en wat voor informatie wordt gedeeld tussen de actoren. De SLA offerte aanvraag wordt formeel getrokken door DGB. Na het opstellen van een concept offerteaanvraag is deze rondgestuurd naar heel kernteam BOV. Daarnaast is er ook met Rijkswaterstaat veel informatie uitgewisseld, want er moet genoeg informatie over de mogelijkheden van Rijkswaterstaat zijn om te weten wat je als IenM kan gaan vragen.

"Het delen van informatie is wisselend geweest. Met de offerteaanvraag hebben we veel informatie uitwisseling gehad tussen IenM en Rijkswaterstaat. We zijn veel samen opgetrokken in dit proces en overlegt wat voor PIN's het dan moeten worden." (Medewerker WV)

"Onze opdrachtgever (IenM) kan de opdracht goed formuleren. Onderwerpen als klimaat & energie en circulaire economie kunnen ze goed scheiden, maar als je doorvraagt wat willen ze er nou eigenlijk mee? Bij Klimaat & energie gaat dat heel goed. Zoveel CO2-reductie, klimaatneutraal in 2030. Dit kan je doorberekenen in CO2. Maar bij circulaire economie is circulair inkopen belangrijk. Maar wat is je doelstelling? Ja circulair inkopen. Oké, er is recentelijk een kamernotie aangenomen dat het Rijk 10% circulair moet inkopen. Dus dat is hem dan. Dus 10% is de basis en 20% is dan meer? Ja, dat is goed. Maar hoeveel doen we dan nu eigenlijk? Ja, dat weet nog niemand. Kunnen we wel uitzoeken. Maar dat is wel heel grappig. Dat de kamer de ambitie weergeeft, maar misschien zitten we wel op 60%. En als je gaat naar natuurlijk kapitaal: Ja dat moeten wij versterken: maximaal als het kan. Wat is dan je pluspakket? Ja meer maximaal?" (Medewerker bestuurstaf Rijkswaterstaat)

Hier kan worden gezien dat het met de focus wel goed zit, maar dat de exacte ambitie nog scherper kan bij IenM. Opvallend is dat er in 2010 ook al werd vermeld dat IenM een explicietere opdracht moet formuleren op basis van het beleid (Rijkswaterstaat, 2010c). Hier is blijkbaar nog steeds een verbetering te maken. Bovendien is er vooralsnog niet genoeg informatie beschikbaar over de huidige stand van zaken over de mate van circulariteit en natuurlijk kapitaal. Dit belemmert het proces om te komen tot functionele afspraken over prestaties op het gebied van duurzame leefomgeving.

Pay-off rules

'Pay-off rules' specificeren hoe de kosten en baten zijn verdeeld tussen de verschillende actoren in een action arena. Deze rule gaat over de incentive van betrokkenen om een duurzaam resultaat te leveren in het SLA-proces.

"De beleidsdoelen zijn een gegeven, dus als we naar duurzaamheid kijken hoeven wij niet na te denken dat het gaat om energie, circulaire economie of natuurlijk kapitaal. Dat kun je gewoon als uitgangspunt nemen en dan weet je ook hoeveel geld er is." (Medewerker DGB)

"Wij hebben hoog in gezet. The sky is the limit. Dus geef dan ook een plus variant voor duurzaamheid in de SLA." (Medewerker DGRW)

Voor IenM is het de zaak om zo goed als mogelijk de beleidsdoelen te halen voor duurzaamheid. Daarom heeft IenM veel van Rijkswaterstaat gevraagd in de offerte aanvraag. De lat is hoog gelegd voor duurzaamheid in de SLA, zodat er ook een significante bijdrage wordt geleverd aan duurzaamheid in de SLA-offerte.

Resumé

Alle rules van het Institutional Analysis and Development framework van Ostrom voor de action arena offerteaanvraag SLA zijn hierboven behandeld. In deze tabel worden de belangrijke en opvallende zaken overzichtelijk weergegeven.

Action Arena	Offerteaanvraag SLA
Boundary rules	DGMI betreedt de action arena, vanwege inclusie van duurzaamheid doelstellingen. Afstemming met RWS is noodzakelijk m.b.t. de mogelijkheden en uitvoerbaarheid.
Position rules	Elke beleidsDG heeft duurzaamheid in haar portfolio, maar DGMI is de trekker van duurzaamheid en staat er vaak alleen voor als het gaat om duurzaamheidsdoelstellingen. Bovendien heeft DGMI niet veel budget. DGB vindt het vooral belangrijk dat duurzaamheid betaald kan worden.
Choice rules	In deze action arena kijken medewerkers van IenM naar de gegeven beleidsdoelen en vorige SLA offerteaanvragen. Van belang om in overleg met RWS op zoek te gaan naar PIN's die meetbaar zijn en gericht zijn op de beleidsdoelen.
Scope rules	Offerte aanvraag voor de SLA met afspraken voor vier jaar. De scope is B&O en VM. De beleidsdoelen voor duurzaamheid zijn een gegeven en er is daardoor weinig bewegingsvrijheid in de interpretatie van duurzame leefomgeving in de SLA.
Aggregation rules	Eerst inhoudelijk afstemmen over offerteaanvraag met kernteam BOV en Stuurgroep SLA. Vervolgens besluiten de DG's en SG en zetten er een handtekening onder.
Information rules	Informatie-uitwisseling tussen IenM en Rijkswaterstaat over de mogelijkheden. Daarnaast is er te weinig kennis over de huidige stand van zaken m.b.t. duurzaamheid.
Pay-off rules	Incentive ligt in het halen van beleidsdoelen. Daarom heeft IenM een hoge duurzaamheidsambitie geformuleerd in de offerteaanvraag richting RWS.

Tabel 6. Action arena 1

5.2. Action arena 2: opstellen SLA

Boundary rules

'Boundary rules' specificeren welke actoren betrokken zijn en hoe actoren een bepaalde action arena betreden of verlaten. Voor het opstellen van de SLA zijn DGB, DGRW, DGMI en de bestuurstaf van Rijkswaterstaat en WVL betrokken. Daarnaast zijn er voor duurzaamheid experts betrokken die overal in de organisatie werken.

"Binnen Rijkswaterstaat heb je de Bestuurstaf en WVL die je kan onderscheiden. En iedereen nog laten aanhaken die hun expertise hebben binnen duurzaamheid. En die zitten eigenlijk overal en nergens. En binnen IenM hebben wij het geregeld met het Kernteam BOV. En daar bovenop heb je nog een stuurgroep SLA. Kernteam BOV is meer op werknemersniveau. Stuurgroep SLA is op afdelingshoofden niveau, meer besluitvormend." (Medewerker DGMI)

Deze organisatieonderdelen staan vast en komen ook overeen met de organisatiestructuur van action arena 1 (zie ook figuur 9). Het was echter niet helder hoe men op een bepaalde positie komt en wie er voor wat verantwoordelijk is in het SLA-proces.

"Ik vindt het redelijk arbitrair hoe men op een positie komt (..) Ik werd gevraagd. Mijn huidige klus was afgelopen, toen ben ik deze klus gaan doen. Eest zou ik trekker SLA van het hoofdvaarwegennet worden. Toen zou iemand anders mijn huidige rol gaan invullen. Er moesten ook weer andere dingen gebeuren in de afdeling, toen is er wat geschoven. Dat is de manier waarop dat gaat. Er wordt gezocht binnen de afdeling wie er tijd en verstand voor heeft." (Medewerker WVL)

"Nou wat hier dus in zit (SLA-offerteaanvraag en opstellen van de SLA) is de vraag: wie bepaald nou wat er in deze SLA moet komen? Zoektocht naar wie wat doet. Wij dachten dat de directeur leefomgeving een belangrijke rol hierin had, maar bleek toch minder te zijn. Via bestuur toch maar dingen vastgelegd. Diffuus proces, terwijl het wel echt scherper mag zijn." (Medewerker WVL)

"We zijn begonnen met het opstellen van de SLA zonder iemand specifiek voor duurzame leefomgeving. Pas later is dat pas echt iets geworden binnen het SLA traject. We hadden vroeger nog geen duurzaamheid erin, dus wij zijn met de drie netwerken begonnen. Toen bleek dat duurzaamheid in alle netwerken moest zitten. Maar met het offerteaanvraag proces zijn we hele tijd zonder iemand voor leefomgeving aan het SLA proces begonnen." (Medewerker WVL)

Actoren komen dus op een bepaalde positie op basis van kennis van het prestatiesturingsproces of op basis van kennis over de inhoudelijke thema's van duurzaamheid. Het had echter wel scherper gekund wat de taakverdeling is en wie waar verantwoordelijk voor is. Ook in de enquête is gebleken dat voor de meeste betrokkenen zijn of haar rol in het SLA-proces duidelijker had gekund. Bovendien bleek uit de enquête dat duurzaamheid experts voornamelijk een rol hadden in het leveren van inhoudelijke input. Zij werden echter niet verder meegenomen in het besluitvormingsproces en kregen geen terugkoppeling over wat er met de inhoudelijke input is gedaan en wat de afwegingen waren geweest om zaken te veranderen. Dit heeft een negatief effect gehad op de betrokkenheid van duurzaamheid experts in de organisatie.

Position rules

'Position rules' specificeren de doelstellingen en wensen van actoren in een bepaalde positie en of deze wensen overeenkomen met de verschillende actoren. In deze regel is het belangrijk om helder te hebben wat de beweegredenen voor bepaalde acties en handelingen van actoren zijn. In principe is er tussen IenM en Rijkswaterstaat sprake van een gedeelde ambitie voor duurzaamheid. Hoe dat moet worden bereikt is echter minder eenduidig.

"Nu is duurzaamheid pas echt een politiek hot issue, om te denken aan de wereld van morgen. Het klimaat akkoord van Parijs wordt denk ik ook een historisch akkoord. Nu kan je eigenlijk alles in het containerbegrip duurzaamheid gooien. Wij willen als Rijkswaterstaat duurzaam zijn. En iedereen die daar afspraken over maakt heeft iets in zijn hoofd zitten wat hij daar onder verstaat. Gesprekken over ambities lopen best wel goed eigenlijk. Sinds een jaar kunnen de bestuurskern van IenM, de DG van Rijkswaterstaat en ministers het uitstekend vinden over de ambities met betrekking tot duurzaamheid." (Medewerker bestuurstaf Rijkswaterstaat)

Binnen het SLA-proces kan IenM en Rijkswaterstaat het wat minder vinden. In beginsel wilt IenM een scherpe koppeling aan de beleidsdoelen. Rijkswaterstaat wilt duurzaamheid vertalen naar operationeel niveau in de SLA. IenM wil zoveel mogelijk resultaten boeken op het gebied van duurzaamheid in de netwerken met behulp van maatregelen op het gebied van beheer en onderhoud en verkeer- en watermanagement. Rijkswaterstaat is echter erg gefocust op de maakbaarheid en uitvoerbaarheid van de af te spreken prestatie-eisen in de SLA.

"Rijkswaterstaat is eigenlijk op de rem gaan staan toen ze in het achterhoofd kregen dat maakbaarheid de zorg van Rijkswaterstaat is. Toen zij zich hiermee bezig gingen houden hebben ze op de rem getrapt." (Medewerker DGRW)

"Wij (IenM) zijn eigenlijk alle fases van teleurstelling doorgedaan in het opstellen van SLA-offertes." (Medewerker DGMI)

"Wij (Rijkswaterstaat) geven geen antwoord op de vraag, mede doordat de ambitie van IenM erg hoog ligt. Zorg dat je er ooit een keer wel bent. Hoog ambitieniveau zorgt wel dat je hoger eindigt. Maar omdat het over zoveel geld gaat zijn dit geen gemakkelijke gesprekken." (Medewerker bestuurstaf Rijkswaterstaat)

"Vaststellen van de SLA is een belangrijk punt. Want je zit er wel 4 jaar lang soort van aan vast. Dus belangrijk om het zorgvuldig te doen. Helemaal met een nieuw thema als duurzaamheid. Aan de ene kant is het een leerproces, maar aan de andere kant wil je wel gelijk een goede stap maken, zodat je er wat aan hebt en leert van prestatie-sturing op duurzaamheid." (Medewerker DGRW)

Deze resultaten laten zien dat het ambitie niveau van IenM erg hoog ligt en dat Rijkswaterstaat de zorg heeft dat deze hoge ambities niet uitvoerbaar en maakbaar zijn. Er is van beide kanten wel het bewustzijn dat het een leerproces is waarbij je met een hoog ambitieniveau uiteindelijk wel hoger eindigt. Maar aangezien het om zo veel geld gaat en de SLA voor vier jaar vast staat is het lastig om grote stappen te maken voor duurzaamheid in de SLA. Daarnaast is er ook sprake van belangenverschillen binnen de verschillende BeleidsDG's en binnen Rijkswaterstaat als het gaat om duurzaamheid.

"De bestuursraad van IenM vindt het belangrijk dat er iets gebeurt met duurzaamheid. Maar vooral DGMI, want die staan aan de lat. Maar ook DGB en DGRW vinden dat belangrijk. Ook belangrijk om dat ook uit te stralen. Ook al vinden ze het inhoudelijk niet, ze willen het wel duidelijk uitstralen. Bij de stuurgroep SLA ligt dat iets genuanceerder. Daar ligt de duurzaamheidsambitie vooral bij DGMI. En als je naar het kernteam BOV kijkt,

dan zie je dat DGB niet zoveel met duurzaamheid heeft. Als je kijkt naar het belang voor de wegen, dan is er eigenlijk geen geld voor duurzaamheid. DGB zal dus geen aandacht besteden aan duurzaamheid, maar vindt het belangrijk dat er wel veel ruimte aan wordt gegeven om hen te beconcurreren en het spel goed te spelen.” (Medewerker WVl)

“Binnen het projectteam SLA merk je ook wel dat men er per netwerk minder mee heeft. De trekker van duurzaamheid in de SLA heeft wel eens geprobeerd om mensen aan te sturen om te kijken per netwerk wat er mogelijk is op gebied van duurzaamheid. Maar daar zat nooit echt wat schwing in. Dan krijgt hij reactie dat hij zelf moet gaan kijken wat er nou voor duurzaamheid kan, want hij is van duurzaamheid. Maar het moet nou juist van de netwerken van Rijkswaterstaat komen. En dat besef moet landen in de hoofden van de mensen die er mee bezig zijn. En dat gaat niet zo flitsend.” (Medewerker WVl)

Deze resultaten laten zien dat er zowel binnen IenM en Rijkswaterstaat alleen de mensen die van duurzaamheid zijn of de intrinsiek gemotiveerden bezig gaan met duurzaamheid in de SLA. Ook de resultaten uit de enquête schetst het beeld dat duurzame leefomgeving alleen de intrinsiek gemotiveerden binnen de organisatie aangaat en dat het nog te vrijblijvend is. Dit is dan ook een belangrijke barrière om duurzaamheid echt een impuls te geven, want de ambitie is om duurzaamheid van de rand naar de kern van de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat te krijgen (Rijkswaterstaat, 2016a). Aangezien alleen de gemotiveerden of medewerkers die duurzaamheid in de portefeuille hebben aan de slag gaan met duurzaamheid zal dit de integrale opgave voor duurzame leefomgeving in alle netwerken van Rijkswaterstaat tegengaan.

Choice rules

‘Choice rules’ specificeren welke keuzemogelijkheden de actoren in een bepaalde positie hebben en welke acties de actoren ondernemen. Action arena 2 begint bij het binnenkomen van de offerteaanvraag van IenM. Bij het opstellen van de SLA wordt er gekeken naar wat IenM vraagt aan Rijkswaterstaat. Daarnaast wordt er gekeken naar de programmering van de beheer en onderhoud opgave voor de aankomende jaren en naar het benodigde budget (Rijkswaterstaat, 2016e). Belangrijk om te vermelden is dat Rijkswaterstaat de vrijheid behoudt om te bepalen wat ze met de offerteaanvraag doen en wat er in de offerte komt te staan. In de vorige paragraaf is er al gezien dat Rijkswaterstaat er voor heeft gekozen om zich te focussen op maakbaarheid en daarmee niet aan de vraag van IenM tegemoet kwam.

“Ze (IenM) hebben natuurlijk zo goed mogelijk proberen te beschrijven in de aanvraag wat ze bedoelen en wat ze willen met. Vervolgens gaat er een traject lopen binnen Rijkswaterstaat van: erkennen wij dit, willen wij dit? Er is een afweging van: ja dat staat er wel, maar willen we dit ook leveren. Die vrijheid behouden wij.” (Medewerker WVl)

“Je moet kennis nemen van wat de vraag is van IenM, verder goed kijken naar wat er in de programmering zit, wat zijn de voorspellingen van wat er sowieso al nodig is van wat je nu al deed(..) ik haal het vooral uit de programmeringshoek. Dat is voor de korte termijn, 5 of 6 jaren, dat bevat net de SLA periode. Maar dit hadden we nog niet voor duurzaamheid. Daar was nog geen lopend proces voor, waar er mensen al vooruit kijken hoeveel alles ongeveer gaat kosten. Daar waren de RBO’s nog niet voor ingepast. Wel zit het er heel vaak impliciet in, want de maatregelen raken vaak duurzaamheid.” (Medewerker WVl)

“De vraag voor duurzaamheid is nieuw. Dus je weet niet altijd zeker of je de goede vragen in de offerteaanvraag stelt. Dat hebben wij ook wel getest bij Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat heeft dus wel gezegd bijvoorbeeld, dit is niet haalbaar, meetbaar of beïnvloedbaar. Dus via deze route zijn we tot PIN’s gekomen voor duurzaamheid in de SLA.” (Medewerker DGRW)

"Hoe wij (IenM) het nu hebben gedaan is dat er herhaaldelijk een concept kwam van de SLA-offerte en dat we daar op mochten schieten. Waar ik van te voren veel meer het idee had dat we er samen over zouden besluiten." (Medewerker DGMI)

Hier merkt je al dat het lastig is om een nieuw thema als duurzaamheid in de huidige manier van werken van prestatiebesturing te integreren, aangezien de vraag nieuw is en er nog geen programmering voor duurzaamheid is. Rijkswaterstaat probeert de duurzaamheidsvraag van IenM te vertalen naar concrete stappen die moeten worden gezet. Per focusgebied voor duurzaamheid (Klimaat & Energie, Circulaire Economie, Vitaal Natuurlijk Kapitaal en Duurzaamheid Algemeen) worden er inhoudelijke experts aangewezen om invulling te geven aan de duurzaamheidsprestaties. Vervolgens wordt er een conceptversie van de SLA-offerte naar IenM gestuurd en wordt deze inhoudelijk getoetst. Het idee was echter dat er juist meer zou worden samengewerkt tussen Rijkswaterstaat en IenM bij het opstellen van de SLA in plaats van een toetsende functie voor IenM.

Scope rules

'Scope rules' specificeert de scope van de resultaten in de action arena's. Het specificeert welke besluiten al vast staan en binnen welke kaders de besluitvorming van een action arena plaatsvindt. De scope van de SLA betreft de zorg voor beheer en onderhoud en verkeer- en watermanagement van het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem (Rijkswaterstaat, 2016a). Na goedkeuring van de SLA zal deze vier jaar geldig zijn en de middelen voor de uitvoering van de SLA zijn vastgelegd in de Rijksbegroting door middel van het Infrafonds en Deltafonds (Rijkswaterstaat, 2016a).

"Het begint met hoe de Rijksbegroting in elkaar zit. Daar zijn de gelden gekoppeld aan het Infrafonds en het Deltafonds. Om te voorkomen dat wij geld van het Deltafonds, wat bestemd is voor het watersysteem, uitgeven aan wegen of andersom, is dat al helemaal toebedeeld. De verhouding wordt bij het Ministerie voorbereid en in tweede kamer besloten. Dit is het speelveld waar je mee zit. En voor duurzame leefomgeving in beheer en onderhoud is er geen budget. Dat is meer een gegeven, dan dat je ermee kan spelen. Maar zou je dat niet moeten willen? Ik denk dat bij de weg van integraliteit, dat duurzame leefomgeving nooit de kers op de taart wordt, maar als onderdeel van je netwerk ziet. Dat is het positieve aspect. Maar hoe moet je duurzame leefomgeving monitoren in je netwerken? En waar halen wij het geld vandaan om dit te gaan doen?" (Medewerker bestuurstaf Rijkswaterstaat)

"Het geld voor beheer en onderhoud wat er is, daar komen wij nog best wel tekort mee. Verschil tussen wat wij moeten doen en kunnen doen zit een verschil in. Dus dan ontstaat de discussie, kunnen we misschien wat prestaties verlagen, of taken schrappen, om het betaalbaar te maken. Dan voelen ze duurzame leefomgeving als een aanvullende pijn. Dus duurzame leefomgeving, maakt het financiële probleem nog ietsje groter. Financiële en inhoudelijke belangen lopen door elkaar heen." (Medewerker bestuurstaf Rijkswaterstaat)

Het tekort is voor beheer en onderhoud en het feit dat er geen budget is voor duurzame leefomgeving in beheer en onderhoud is een belangrijke belemmering voor duurzame leefomgeving. Duurzame leefomgeving kan als aanvullende pijn worden ervaren en dat kan ervoor zorgen dat duurzaamheid wordt weggeprioriteerd in beheer en onderhoud. Scope rules (er is geen budget voor duurzaamheid in beheer en onderhoud) kunnen er dus voor zorgen dat bepaalde ambities of belangen (position rules) voor duurzaamheid niet kan worden waargemaakt. Nu kan men de vraag stellen of duurzaamheid niet beter als een apart netwerk moet worden beschouwd met een apart budget.

"Mijn voorkeur gaat uit naar duurzame leefomgeving als onderlegger van de andere netwerken. Net als doelen op het gebied van veiligheid, doorstroming et cetera, dient duurzaamheid integraal onderdeel te zijn van als ons denken en handelen. De aanduiding

als separaat netwerk helpt niet om het in de haarvaten van de gehele organisatie te krijgen. Het kan een vrijbrief zijn om duurzaamheid buiten je eigen werk te houden.” (Respondent enquête)

De Directeur-Generaal (DG) van Rijkswaterstaat heeft aangegeven dat duurzame leefomgeving het vijfde netwerk van Rijkswaterstaat is. Echter, uit de enquête bleek dat de voorkeur uitgaat om duurzame leefomgeving niet als apart netwerk te beschouwen. Duurzaamheid moet worden geïntegreerd in het beheer van de bestaande netwerken. Als duurzame leefomgeving een apart netwerk zou zijn, dan helpt dat niet om duurzaamheid van de rand naar de kern van de uitvoeringspraktijk te krijgen. Als het gaat over het budget, dan zou in principe het geld moeten worden gekoppeld aan de netwerken. Aangezien duurzaamheid nog in een ontwikkeltraject zit zal het alloceren van budget voor duurzame leefomgeving echter goed zijn om een impuls te geven in de beginfase. Uiteindelijk dient het verankerd te worden in de opdracht ten aanzien van de drie netwerken. Pas wanneer de duurzaamheid transitie binnen de organisatie heeft plaatsgevonden heeft, kan duurzame leefomgeving vanuit de netwerken worden gefinancierd.

“In de beginfase is het noodzakelijk om financiering voor duurzame leefomgeving middels apart budget te doen. Pas wanneer duurzame leefomgeving geïntegreerd is in het denken en voelen kan dit vanuit de netwerken worden gefinancierd. De transitie moet eerst hebben plaatsgevonden.” (Respondent enquête)

“Aangezien we in een ontwikkeltraject zitten voor duurzaamheid in de SLA, waarbij we nu nog in de opstartfase zitten en veel zaken nog een impuls behoeven, zou je een apart budget voor duurzaamheid moeten hebben ten behoeve van de benodigde impulsen.” (Respondent enquête)

De scope van de SLA betreft dus beheer en onderhoud en verkeer- en watermanagement van het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem. Bovendien staat het beschikbare budget ook al vast in de Rijksbegroting. Doordat er een tekort is in het budget voor beheer en onderhoud ontstaat er de discussie over het alloceren van budget naar duurzame leefomgeving. Om de integratie van duurzame leefomgeving in het hoofdwegennetwerk een impuls te geven is het verstandig om duurzame leefomgeving niet als apart netwerk te beschouwen. Wel kan een apart budget in de beginfase verstandig zijn om duurzame leefomgeving echt van de grond te krijgen in het prestatiebestuursproces.

Aggregation rules

‘Aggregation rules’ specificeren hoe tussentijdse of definitieve besluitvorming plaatsvindt. Deze rule kan specificeren of een besluit bijvoorbeeld gemaakt is door middel van meerderheid van de stemmen, consensus of onderhandelen. De SLA wordt opgesteld door het projectteam SLA van Rijkswaterstaat. Vervolgens kijkt de bestuurstaf van Rijkswaterstaat of de SLA akkoord is en kan worden doorgestuurd naar IenM.

“Inhoudelijke besluitvorming ligt bij het projectteam SLA en Kernteam BOV. Vervolgens besluit van stuurgroep SLA of de SLA offerte door mag naar de Bestuurskern van IenM. Bestuur Rijkswaterstaat is de linking pin tussen projectteam SLA en Kernteam BOV en stuurgroep SLA” (Medewerker WVL)

Het bestuur van Rijkswaterstaat heeft dus een belangrijke rol in de besluitvorming. Zij bepalen of de offerte van de SLA naar IenM wordt gestuurd ter goedkeuring. De SLA-offerte wordt door het projectteam SLA naar het bestuur van Rijkswaterstaat gestuurd met de vraag of het bestuur achter deze SLA-offerte staat. Hoe deze besluitvorming plaatsvindt, is echter niet formeel geregeld.

"De vorm van besluitvorming hangt van de groep af. De eerste keer was onze Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat er niet bij. Toen keek iedereen naar de CFO van Rijkswaterstaat. Toen de Directeur-Generaal er wel bij was, keek iedereen naar wat hij ervan vond. Er is sprake van een pikorde dus. Zo gaat dat. Dit is niet formeel geregeld." (Medewerker WV)

Vervolgens wordt de SLA-offerte doorgestuurd naar IenM. Het kernteam BOV zal de SLA-offerte inhoudelijk controleren en beoordelen. De SLA-offerte wordt dan getoetst door de stuurgroep SLA en uiteindelijk wordt het opgestuurd naar de bestuurskern van IenM en wordt er een handtekening onder gezet.

"Besluitvorming wordt georganiseerd naar gelang de problematiek. Dus in de kern, als wij een offerte hadden aangeleverd, die 100% aansloot op de aanvraag en budgetten, dan hadden de DG's in kwestie, gewoon een akkoord kunnen geven. Besluiten zitten wellicht ook een niveau lager. Stuurgroep SLA waarin DGB, DGRW en DGMI en enkelen van Rijkswaterstaat in zitten komen acht keer per jaar bij elkaar en kunnen dit soort dingen bespreken. Als dit helemaal een op een past, dan zeggen ze het is goed. Sturen ze het op naar hun DG, handtekening, en klaar. Maar er zitten nogal wat geschilpunten in en afhankelijk voor wat het is, zoeken wij het juiste gremium op om daar besluitvorming over te laten plaatsvinden." (Medewerker bestuurstaf Rijkswaterstaat)

Het is dus niet helemaal transparant hoe en waar de besluitvorming precies plaatsvindt. Dit komt omdat de besluitvorming wordt georganiseerd naar gelang de problematiek. Dit betekent dat er op verschillende niveaus besluitvorming plaatsvindt over de inhoud van de SLA-offerte. Zaken worden besloten als het gros het ergens mee eens is, ofwel door middel van het creëren van consensus. De manier waarop er consensus wordt gecreëerd is echter sterk afhankelijk van de samenstelling van de groep. Wat duidelijk is geworden is dat de Directeur-Generaal of andere bestuursleden van Rijkswaterstaat veel invloed kunnen uitoefenen in de besluitvorming. Hier liggen dus veel kansen voor Rijkswaterstaat om duurzaamheid een impuls te geven in het SLA-proces.

Information rules

'Information rules' specificeren de informatiestromen tussen de verschillende actoren in het proces. Deze rule specificeert wat voor kennis beschikbaar is op basis waarvan keuzes worden gemaakt en wat voor informatie wordt gedeeld tussen de actoren. De SLA wordt opgesteld door WV van Rijkswaterstaat. Inhoudelijk heeft de SLA kennis nodig van het areaal, de beheer en onderhoudsopgave van het areaal en kosten die hiermee gemoeid zijn. Deze programmering wordt geleverd door de regionale diensten van Rijkswaterstaat. Duurzame leefomgeving is echter nieuw en dat betekent dat er ook nog geen programmering was voor duurzaamheid.

"Je moet kennis nemen van wat de vraag is van IenM, verder goed kijken naar wat er in de programmering zit, wat zijn de voorspellingen van wat er sowieso al nodig is van wat je nu al deed. (...) Ik haal het vooral uit de programmeringshoek. Dat is voor de korte termijn, 5-6 jaren, dat bevat net de SLA periode. Maar dit hadden we nog niet voor duurzaamheid. Daar was nog geen lopend proces voor, waar er mensen al vooruit kijken hoeveel alles ongeveer gaat kosten." (Medewerker WV)

"Wij hebben heel veel mensen met kennis van duurzaamheid. Mensen die ermee bezig zijn in de focusgroepen van duurzame leefomgeving. Maar als het over de SLA gaat heb je maar één persoon die trekker is van duurzame leefomgeving. Maar deze medewerker heeft wel veel contact met directie leefomgeving van WV." (Medewerker bestuurstaf Rijkswaterstaat)

"Ik had graag gewild dat er meer regie was geweest op het geheel van specialisten van duurzaamheid binnen de organisatie en dat er voor gezorgd was dat we beter en

betrouwbaarder inzichtelijk hadden kunnen maken wat er wel kan en wat niet, en wat we moeten doen dat bepaalde zaken wel kunnen.” (Respondent enquête)

De trekker van duurzaamheid in de SLA krijgt dus input van duurzaamheidsexperts van Rijkswaterstaat, voornamelijk van de directie leefomgeving van WV. De regie op het geheel van experts had echter beter gekund om duidelijk in de SLA te kunnen vertalen wat de mogelijkheden voor duurzame leefomgeving zijn in beheer en onderhoud en verkeer- en watermanagement. Bovendien bleek uit de enquêtes dat er niet altijd voldoende bruikbare of noodzakelijke informatie en kennis beschikbaar was om een goede SLA-offerte op te kunnen stellen. Verder is er nog informatie uitwisseling over de voortgang van de conceptversie van de SLA met IenM. Hoe deze informatie uitwisseling verliep is echter wisselend geweest.

“Met de offerteaanvraag hebben we veel informatie uitwisseling gehad tussen IenM en Rijkswaterstaat. Veel samen opgetrokken. Wat voor PIN moeten het dan gaan worden. Het werd wel moeizamer op een gegeven moment. Ze vroegen dingen die wij niet konden waarmaken en dat escaleerde een beetje. Toen is het nauwer geworden. Toen hebben we een hele tijd gehad dat alles via de bestuurstaf gebeurde. Er kon toen niets buiten bestuurstaf om mbt informatie van en naar beleid. De opvolger in de bestuurstaf was nieuw en die zei dat we het samen moesten doen. Goede insteek, maar ze is toch terug gekrabbeld. Want het ging niet goed. Was een rupsje nooit genoeg. Je kon niks meer zeggen of het werd drie dagen later tegen je gebruikt. Er werd sindsdien achter de bestuurstaf gekropen, zodat er wel hetzelfde verhaal werd verteld richting IenM.” (Medewerker WV)

Informatie over het areaal en de kennis over de mogelijkheden van duurzaamheid voor beheer en onderhoud en verkeersmanagement is belangrijk om een goede SLA-offerte op te kunnen stellen. De beschikbare kennis en informatie bleek niet altijd toereikend genoeg. Ook de regie op het geheel van duurzaamheidsexperts binnen Rijkswaterstaat en het delen van informatie tussen Rijkswaterstaat en IenM had beter gekund. Dit kan een belangrijke barrière zijn geweest om tot een goed resultaat te komen met de SLA-offerte.

Pay-off rules

‘Pay-off rules’ specificeren hoe de kosten en baten zijn verdeeld tussen de verschillende actoren in een action arena. Deze rule gaat over de incentive van betrokkenen om een duurzaam resultaat te leveren in het SLA-proces. Allereerst heeft het bestuur van IenM en Rijkswaterstaat een belangrijke rol in het bieden van incentive voor medewerkers van Rijkswaterstaat om een duurzaam resultaat te leveren in het SLA-proces.

“De incentive is niet zo aanwijsbaar. We doen dit omdat de bestuursraad van IenM en het bestuur van Rijkswaterstaat duurzaamheid heel belangrijk vindt. Of bijvoorbeeld dat de Directeur-Generaal duurzaamheid het vijfde netwerk noemt. Ja, dat moet je als een incentive zien van iedereen die bezig is met duurzaamheid. Je kijkt toch altijd wel een beetje naar je baas. Je hebt dan enkele die denken van dat wil ik dan toch maar niet. Dat helpt dus als er van bovenaf ambities worden gelegd. Verder niet echt volgens mij. Je wordt er niet op afgerekend in ieder geval. Je moet natuurlijk wel aan je vraag voldoen van IenM, dus dit is ook weer een incentive. Als je niet voldoet, dan is er volgens hen niks gebeurd. Dus dat is wel een prikkel.” (Medewerker WV)

“De bereidheid om iets te willen met duurzaamheid speelt een rol. Waarom zou je iets willen veranderen? Het gaat toch al goed zo? De weg ligt er goed bij en dat wil ik graag zo houden. Waarom dit in gevaar brengen door iets met duurzame leefomgeving te doen.” (Medewerker WV)

Binnen Rijkswaterstaat worden medewerkers dus van bovenaf gestimuleerd om duurzame resultaten te leveren, maar men wordt er niet echt op afgerekend. Verder is het lastig om zaken te veranderen binnen een organisatie. Men is al jaren bezig met het onderhouden van de weg en het voorkomen van files. Daarom zijn mensen minder bereid om ook nog iets met duurzame leefomgeving te gaan doen. Daarnaast is het ambitieniveau in de offerteaanvraag van de SLA ook een belangrijke incentive om daar aan te voldoen. Echter, in de SLA worden wel prestaties afgesproken waar Rijkswaterstaat op wordt afgerekend, daarom loont het niet om extreme duurzaamheidsprestaties af te spreken die niet haalbaar zijn binnen een bepaald budget. Dit maakt het lastig om grote stappen te maken wat betreft prestaties op het gebied van duurzame leefomgeving in de SLA.

"Dus wanneer zijn wij tevreden? Welke prestatie kunnen wij afspreken binnen een bepaald budget. Het is dus wel een proces wat je zorgvuldig moet doen. Want als je een afspraak hebt die je steeds niet haalt bij elke termijn rapportage die Rijkswaterstaat oplevert, dan blijf je ergens rood op scoren. En dat wordt ook naar de tweede kamer gestuurd. Dus dat moet zorgvuldig." (Medewerker DGRW)

"Maar ons proces is eigenlijk niet geschikt voor nieuwe dingen, want we rekenen Rijkswaterstaat uiteindelijk wel af wat er met de SLA gebeurt. Want als de PIN's op rood komen te staan, is dat wel erg vervelend voor een directeur. (...) Dit is voor mij wel een leerproces. Dit SLA proces biedt weinig en onvoldoende ruimte om stevige veranderingen door te voeren." (Medewerker DGB)

Een andere barrière in de incentive voor duurzame leefomgeving is het feit dat duurzaamheidseffecten zich pas gaandeweg openbaren en de kosten dus voor de baten uitgaan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). De scope van de SLA betreft vier jaar. Dat maakt het moeilijk om afspraken te maken over het bereiken van lange termijn doelen voor duurzaamheid, dat pas na verloop van meerdere SLA perioden kan worden behaald (Rijkswaterstaat, 2015h).

Rijkswaterstaat wordt dus geprikkeld om een duurzame SLA neer te zetten vanwege een uitgesproken ambitie op het gebied van duurzame leefomgeving van het bestuur van zowel IenM en Rijkswaterstaat. Bovendien is het een incentive om een SLA op te stellen die voldoet aan de duurzaamheidsambities geformuleerd in de offerteaanvraag van IenM. Desondanks de prikkel van bovenaf voor duurzaamheid is het prestatiesturingsproces niet gericht op nieuwe dingen en verandering in de organisatie. Prestatiesturing heeft namelijk de instandhouding van het bestaande infrastructuurnetwerk als doelstelling. Dus als de snelwegen er goed bij liggen, is de incentive niet erg hoog om ook nog iets met duurzaamheid te gaan doen. Bovendien wordt Rijkswaterstaat er op afgerekend als de PIN's voor duurzame leefomgeving niet worden gehaald, waardoor de duurzaamheidsambitie van Rijkswaterstaat gehinderd wordt door de focus op maakbaarheid en uitvoerbaarheid. Hieruit blijkt dat er sprake is van een behoorlijke mate van path-dependency of inertia in het prestatiesturingsproces bij Rijkswaterstaat.

Resumé

Alle rules van het Institutional Analysis and Development framework van Ostrom voor de action arena opstellen SLA zijn hierboven behandeld. In deze tabel worden de belangrijke en opvallende zaken overzichtelijk weergegeven.

Action Arena	Opstellen SLA
Boundary rules	Medewerkers betreden de action arena op basis van beschikbare kennis en tijd. Voor duurzaamheid is er een aparte trekker in het projectteam SLA. Duurzaamheid experts vanuit de hele organisatie worden gevraagd om input te leveren, maar werden niet meegenomen in het besluitvormingsproces. Bovendien had de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling beter gekund.
Position rules	Gezamenlijke duurzaamheidsambitie op topambtenaren niveau. IenM wilt scherpe koppeling aan beleidsdoelen. RWS focust op maakbaarheid, waardoor RWS niet voldoet aan de offerteaanvraag van IenM. Ook binnen IenM en RWS verschillen in ambitieniveau voor duurzaamheid. Alleen de medewerkers die van duurzaamheid zijn of de intrinsiek gemotiveerden zetten zich in voor duurzame leefomgeving in de SLA.
Choice rules	SLA wordt opgesteld op basis van offerteaanvraag en programmering. Duurzaamheid experts zorgen voor invulling van de focusgebieden. Offerte wordt gecontroleerd en getoetst door IenM. Er is echter nog geen programmering voor duurzaamheid en nog geen ervaring met duurzaamheid in de SLA.
Scope rules	SLA betreft B&O en VWM van het HWN, HVWN en HWS. De SLA is vier jaar geldig. Budget is vastgelegd in de Rijksbegroting. Het budget voor B&O is echter te weinig en er is geen apart budget voor duurzame leefomgeving. Dit maakt het moeizaam om duurzaamheid in de netwerken te integreren.
Aggregation rules	Bestuur RWS bepaalt of de SLA naar IenM wordt gestuurd ter goedkeuring. Besluitvorming wordt georganiseerd op verschillende schaalniveaus naar gelang de problematiek. Besluit door middel van het creëren van consensus. Dit is echter sterk afhankelijk van de samenstelling van de groep.
Information rules	Informatie uit de programmering en kennis over de mogelijkheden van duurzame leefomgeving is van belang voor het opstellen van de SLA. De beschikbare kennis en informatie bleek niet altijd toereikend genoeg. Verder wordt er informatie gedeeld over de voortgang tussen RWS en IenM. Deze informatie-uitwisseling is wisselend geweest tussen IenM en RWS.
Pay-off rules	Sturen op ambitieniveau van bovenaf werkt als een prikkel om duurzame resultaten te leveren. Daarnaast wordt RWS gestimuleerd om te voldoen aan de offerteaanvraag van IenM. RWS wordt erop afgerekend als de PIN's op rood komen te staan. Bovendien is de SLA gericht op de instandhouding van infrastructuurnetwerken. Daarom is de SLA-sturing niet geschikt om veranderingen door te voeren.

Tabel 7. Action arena 2

5.3. Action arena 3: implementatie van de SLA

De nieuwste SLA (2017-2020) met de prestaties voor het thema duurzame leefomgeving is nog niet officieel vastgesteld, met als gevolg dat de SLA met de integratie van duurzame leefomgeving nog niet wordt geïmplementeerd. Daarom is deze action arena nog niet in werking en zal dit onderdeel van het onderzoek meer exploratief zijn in plaats van descriptief. Om de resultaten van deze action arena concreter en specifiek te maken is er vooral gefocust op het focusgebied Klimaat & Energie. Sommige resultaten zullen worden toegelicht met maatregelen op het gebied van energiebesparing, CO₂-reductie of inwinning van duurzame energie op het areaal van de infrastructuurnetwerken.

Boundary rules

'Boundary rules' specificeren welke actoren betrokken zijn en hoe actoren een bepaalde action arena betreden of verlaten. Na goedkeuring van de SLA door IenM zal de SLA binnenkomen bij de Directeur-Generaal (DG) van Rijkswaterstaat. Vervolgens zullen de afspraken van de SLA worden vertaald naar managementcontracten voor alle organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat. Elk organisatieonderdeel wordt geleid door een Hoofd-Ingenieur Directeur (HID). De HID is verantwoordelijk voor de implementatie van de managementcontracten (Rijkswaterstaat, 2010c).

"Binnen Rijkswaterstaat verloopt dat gewoon via de DG- HID sturing. DG zet handtekening onder de SLA en hij zal alle afspraken van de SLA vaststellen in de managementcontracten die elke HID tekent." (Medewerker Programma Energie)

"Hoe ik het zie is eigenlijk dat de afspraken in de SLA landen in de managementcontracten bij GPO, PPO en de regio's. Wij werken dan de mijlpijlen in de managementcontracten uit. Het leveren van prestaties op het hoofdwegennetwerk is de verantwoordelijkheid van de assetmanagers in de regio. Primair zeg ik dat de regio verantwoordelijk is voor beheer en onderhoud en verkeer- en watermanagement maatregelen. Uiteindelijk is het de regio die het initiatief neemt, of die een bepaalde onderhoudsmaatregel programmeert. De regio geeft vervolgens aan PPO door wat voor maatregelen er moeten plaatsvinden." (Medewerker GPO)

De SLA waar duurzaamheid in staat wordt dus vertaald naar managementcontracten voor alle organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat. De SLA-sturing is dan eigenlijk organisatie breed, dus er kan niet duidelijk worden aangewezen wie verantwoordelijk is voor de implementatie van de SLA. Het is echter wel duidelijk dat de regionale diensten primair verantwoordelijk zijn voor beheer en onderhoud en verkeer- en watermanagement maatregelen. Daarom heeft de regio een belangrijke rol in de implementatie van de SLA. De regio is verantwoordelijk voor assetmanagement binnen haar eigen gebied en monitoren en inspecteren haar infrastructuurnetwerken. De regionale diensten inventariseren wat voor maatregelen nodig of mogelijk zijn op het areaal. Vervolgens zullen de regionale diensten de opdrachtgever zijn richting PPO en ze aansturen om prestatiecontracten op te stellen naar de markt.

"Het zal voornamelijk komen van de regionale diensten die opdrachtgever zijn van PPO voor beheer en onderhoud maatregelen. Het is belangrijk dat duurzaamheid en energiebesparing wordt meegenomen in hun opdrachtgeving richting PPO." (Medewerker Programma Energie)

PPO is dus opdrachtnemer van de regionale diensten voor beheer en onderhoud maatregelen. Aangezien Rijkswaterstaat een krimpende organisatie is qua mensen en kennis zal er steeds meer werk worden overgelaten aan de markt. Daarom zal PPO beheer en onderhoud maatregelen uitbesteden aan de marktpartijen in de vorm van prestatiecontracten. Marktpartijen worden meer dan voorheen betrokken bij het uitvoeringsproces (Rijkswaterstaat, 2010c). Marktpartijen hebben veel vrijheid in het

opstellen van offertes en Rijkswaterstaat zal meer moeten luisteren dan voorheen naar de markt om te profiteren van kennis die bij marktpartijen aanwezig is. Vervolgens zal PPO deze offertes controleren en checken op basis van standardeisen opgestelde criteria.

"De prestatieaannemers op het areaal hebben een grote verantwoordelijkheid. Deze contracten die de aannemers krijgen werken vaak voor een aantal jaren. Dus die contracten zijn heel belangrijk. Wat wij vaak terugkrijgen uit de markt is dat zij wel willen en veel innovaties op de plank hebben liggen. We willen bijvoorbeeld energie neutraal zijn. Maar de markt zegt dan, wij kunnen zelfvoorzienende energie netwerken leveren. Als jij ons de ruimte geeft om op dit areaal energie te laten opwekken, dan doen ze het gewoon. Maar het draait uiteraard altijd om geld. Echter, marktpartijen doen alleen voorstellen die alleen kunnen renderen. Daarom moet je die innovatiekracht aan de markt overlaten. En Rijkswaterstaat moet dit dus faciliteren en niet alles zelf bedenken hoe het zou moeten." (Medewerker GPO)

"En wij als regio geven aan PPO aan wat voor beheer en onderhoud maatregelen er nodig zijn. En PPO stelt dan weer een prestatiecontract op naar de markt. Maar ik ben er sceptisch over of dat daadwerkelijk zo gebeurt in de praktijk. De aanneme die achter prestatiecontracten zit, is dat het moment dat je al het werk bij een aannemer neerlegt en deze aannemer verantwoordelijk maakt voor de prestaties, dan daarmee de prestaties worden verhoogd. Maar in de praktijk zie ik dat niet. Komt maar matig uit de verf, omdat de aannemer helemaal niet stuurt op de prestatie maar gewoon zo goedkoop mogelijk dat werk uitvoert zonder dat hij op zijn flikker krijgt." (Medewerker regionaal district)

De Directeur-Generaal zal behulp van zijn bestuurstaf de managementcontracten opstellen voor alle organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat op basis van de vastgestelde SLA. De duurzaamheidsprestaties van de SLA zouden dus via deze lijn moeten voortvloeien in de haarvaten van de organisatie. De belangrijkste sturingslijn voor duurzaamheid in beheer en onderhoud en verkeersmanagement zal gaan via de managementcontracten met de regionale diensten. Deze regionale diensten zullen vervolgens PPO de opdracht geven om bepaalde maatregelen uit te besteden aan de markt. Belangrijk is dat de regionale diensten integrale en duurzame maatregelen vragen aan PPO. Vervolgens kan PPO sturen op duurzaamheid door uitbestedingscriteria op te stellen aan de markt die de kennis en innovatiekracht zullen moeten bezitten. Of dit in de praktijk ook het geval is, is nog maar de vraag. Volgens de medewerker van een regionaal district zullen de prestaties maar gering of niet verhoogd worden door de aannemers, omdat aannemers het werk zo goedkoop mogelijk willen uitvoeren zonder daarvoor bestraft te worden. Dus het is maar de vraag of de toetreding van marktpartijen aan het prestatiesturingsproces kan zorgen voor hogere duurzaamheidsprestaties.

Position rules

'Position rules' specificeren de doelstellingen en wensen van actoren in een bepaalde positie en of deze wensen overeenkomen met de verschillende actoren. In deze regel is het belangrijk om helder te krijgen wat de beweegredenen voor bepaalde acties en handelingen van actoren zijn. Allereerst wordt de ambitie en prioriteiten van Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie van IenM mede bepaald door de politiek. De politiek is dynamisch van aard en dat betekent dat de ambities en de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat afhankelijk is van deze dynamiek.

"Waar ga je op sturen, waar ligt de prioriteit. Dat worden op hoog niveau bepaald. Wij zijn een uitvoeringsorganisatie, dus bij wijze van spreken worden dat soort dingen door politiek in Den Haag bepaald. Uiteindelijk zijn wij een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie IenM. We hebben nu een minister van de VVD, Melanie Schultz. Maar misschien krijgen we over enkele jaren wel een links bewind, een minister van Groenlinks op het ministerie komt. Het kan gebeuren. En dan krijgt duurzaamheid weer een heel ander karakter. Wij zijn wat dat betreft overgeleverd aan politiek Den Haag." (Medewerker GPO)

Verder is het ambitieniveau en de prioriteiten van de verschillende actoren in het prestatiesturingsproces afhankelijk van wat er wordt afgesproken tussen de Directeur-Generaal en de HID's in de vorm van managementcontracten. Op dit moment wordt er nog niet expliciet op duurzame leefomgeving gestuurd middels het managementcontract, omdat de SLA waarin het thema duurzame leefomgeving wordt geïntegreerd nog niet is vastgesteld.

"Duurzaamheid staat nu nog niet in de managementcontracten. Als het er volgende jaren wel in staat, dan zouden ze conform de theorie een duurzame opdracht verlenen. Maar of dat ook gaat gebeuren, kan ik niet inschatten. Het heeft even tijd nodig of de opdrachtgeving volgens de duurzaamheid doelstellingen gaat gebeuren." (Medewerker Programma Energie)

De vraag is dus of duurzame leefomgeving echt van de grond gaat komen als er afspraken voor duurzame leefomgeving in het managementcontract van de regionale diensten komen te staan.

"Volgens mij zitten er heel veel kansen voor duurzaamheid in de netwerken. Toevallig laatst met een paar duurzaamheid adviseurs om de tafel gezeten. Wat ik hen heb meegegeven is dat je in de praktijk als district feitelijk alleen maar stuurt op de beschikbaarheid van de weg. Dat is het, dat is wat wij doen. Zolang niemand ons verteld dat wij ook zijn van energiebesparing, natuurwaarden en ruimtelijke kwaliteit, dan gaan wij daar niets mee doen. In de praktijk doen wij er dus niets aan. Dus als er kansen voordoen op duurzaamheidsgebied, dan hangt het heel erg af van het toeval en persoonlijke drive van mensen om er echt iets mee te gaan doen. Het moment dat het op gespannen voet staat met beschikbaarheid of veiligheid, dan gaan we er hoogstwaarschijnlijk niets mee doen. Er worden dus alleen duurzaamheidsdingen gedaan als iemand zijn nek uit steekt." (Medewerker regionaal district)

"Uiteindelijk is er maar één ding echt belangrijk. Maak je je geld op en staan er files op de weg. Hier maak je je druk om. Dus stel nou dat we zouden zeggen dat als je je duurzaamheid PIN's niet haalt dat je billenkoek krijgt. Als jij gewoon je geld hebt opgemaakt en je hebt je prestaties op je ouderwetse PIN's goed voor elkaar, dan is er niemand die er wakker van ligt dat je je duurzaamheid PIN's niet haalt. Dus dan druk je duurzaamheid weg. De stok gaat niet werken bij duurzaamheid. Daar is het niet belangrijk genoeg voor. En dat zal ook zo blijven." (Medewerker regionaal district)

De regionale diensten zullen dus waarschijnlijk niets met duurzame leefomgeving gaan doen als er niet expliciet om wordt gevraagd en daarom dus de kansen op het gebied van duurzaamheid laten liggen. Dit komt vooral omdat de regionale diensten bezig zijn met beschikbaarheid en veiligheid van het infrastructuurnetwerk. Mochten er in de nabije toekomst PIN's worden vastgesteld voor duurzame leefomgeving zal dit volgens de medewerker van het regionale district nog steeds niet veel resultaten opleveren. Al helemaal niet als daarom prestaties op het gebied van beschikbaarheid en veiligheid in het geding komen. Duidelijk is te zien dat duurzaamheid een zwak profiel heeft wat gemakkelijk weggeprioriteerd kan worden. Om deze reden is het erg belangrijk dat duurzaamheid niet als iets extra's wordt gezien, maar als een integrale opgave. Ook in de enquêtes is gebleken dat duurzame leefomgeving afhankelijk is van voldoende commitment, en dat deze commitment voor duurzaamheid heeft nog niet dezelfde status verworven als beschikbaarheid en veiligheid. Bovendien zit duurzame leefomgeving nog niet in de genen van de regionale diensten en projectteams. Hierdoor kan duurzaamheid weggeprioriteerd worden en kan duurzaamheid al in een vroeg stadium stranden als er niet expliciet op gestuurd wordt. De position rules zijn dus een belangrijke factor is in het sturen op duurzame leefomgeving door de gehele organisatie van Rijkswaterstaat, waarbij vooral in het ambitieniveau en commitment van de regionale diensten en districten een verbeteringslag is te slaan.

Choice rules

'Choice rules' specificeren welke keuzemogelijkheden de actoren in een bepaalde positie hebben en welke acties de actoren ondernemen. De SLA-sturing wordt in hoofdlijnen vormgegeven door het doorvertalen van de SLA in de managementcontracten voor de regionale diensten. Deze regionale diensten kunnen opdrachten geven aan PPO om beheer en onderhoud maatregelen uit te besteden aan marktpartijen.

"Binnen Rijkswaterstaat heb je intern opdrachtgeverschap. Je hebt 7 regionale diensten, die beheren het areaal, dit zijn dus de assetmanagers. Deze assetmanagers geven opdracht aan PPO om beheer en onderhoud maatregelen te organiseren. Als de regio intern opdrachten verlenen aan PPO, moeten zij wel zorgen dat ze in hun opdrachtspecificatie duurzaamheid integreren, zoals energiebesparende maatregelen. PPO moet dit richting de markt brengen middels prestatiecontracten. Hier worden EMVI-criteria toegepast, en DuboCalc enzovoort. Dat gaat al wel goed, het gaat er met name om dat de regio als opdrachtgever een opdracht verleend aan PPO die dus conform de duurzaamheidsdoelstellingen van Rijkswaterstaat is. En dat gebeurt niet altijd, gister hoorde ik hier nog een voorbeeld van." (Medewerker Programma Energie)

Het sturen op duurzaamheid richting de markt gaat zoals hieruit blijkt al redelijk goed door het toepassen van EMVI-criteria en DuboCalc. EMVI staat voor Economisch Meest Voordelige Inschrijving en is een beoordelingsinstrument waarbij Rijkswaterstaat de aanbiedingen van marktpartijen op veel verschillende criteria kan beoordelen, waaronder ook op duurzaamheidsprestaties (Rijkswaterstaat, 2011). EMVI-criteria wordt toegepast op allerlei soorten uitbestedingen, waaronder beheer en onderhoud projecten. DuboCalc is een instrument waarmee je de milieueffecten berekent van het materiaal -en energieverbruik van infrastructurele werken in een aanbestedingsontwerp (Rijkswaterstaat, 2011). Marktpartijen worden dus door deze instrumenten gestimuleerd om werkzaamheden te verduurzamen in de uitvoeringspraktijk.

"De markt in de vorm van prestatie aannemer en als innovator hebben een hele belangrijke rol in het verduurzamen van deze branche. Wij proberen bij duurzaam inkopen de markt op een juiste manier aan te moedigen of te stimuleren dat ze op een bepaalde duurzame manier iets doen. Je kunt eigenlijk 2 kanten opgaan. Je kan een marktpartij iets opleggen, dus bindend voorschrijven van maatregelen. Of je kunt functioneel specificeren met een trigger of incentive om iets in de markt neer te leggen. Zoals EMVI criteria, waarbij marktpartijen een voordeel kunnen krijgen mochten ze heel duurzaam zijn." (Medewerker GPO)

Door middel van EMVI criteria geef je veel bewegingsvrijheid aan de marktpartijen om extra kwaliteit te leveren en laat je de kennis en innovatiekracht aan de markt over. Er is echter meer te verbeteren in het opdrachtgeverschap van de regionale dienst richting PPO.

"De regio is verantwoordelijk voor het dagelijks reilen en zeilen en voor het assetmanagement op het areaal. Dus ook de maatregelen op het areaal. Dus wil je het onderhoud verduurzamen, dan moeten de directeuren van de regio's of de HID's veel actiever gestuurd worden door de DG, of zelf actiever sturen naar de districten toe. Als ze een lijstje hebben met 10 PIN's op het district en duurzaamheid staat er niet tussen, dan gaat er niets gebeuren. Dus wil het slagen, dan moet er duidelijk op worden gestuurd. En ik hoop dat er na de invoering van de SLA met duurzaamheid erin steviger op duurzaamheid gestuurd gaat worden." (Medewerker GPO)

Belangrijk is dat de regionale diensten actief worden gestuurd op duurzaamheidsdoelstellingen door de Directeur-Generaal en HID's om ervoor te zorgen dat de regionale diensten duurzaamheid integreren in de opdrachtspecificatie, zoals energiebesparende maatregelen.

"Ik ben er persoonlijk van overtuigd dat de dingen die we doen veel duurzamer kan. Energiebesparing, geluidsreductie, leefomgeving. We kunnen heel veel doen. Maar dan zul je dus ook de mensen die de keuzes maken moeten laten zien welke ruimte ze hebben om de keuzes te maken. Dus ik heb tegen de duurzaamheidsadviseurs verteld dat ze gewoon eens een keer moeten langskomen op het district. En onze inhoudelijke mensen vertellen welke keuzeruimtes ze eigenlijk hebben. Welke knoppen kunnen ze aan draaien als het gaat om duurzaamheid. Hoe bespaar je energie. Want deze mensen hebben de echte kennis hoe de praktijk eraan toegaat. Dit zijn de techneuten die er al jaren werken op een district. Zij zijn afgericht op de hoeveelheid auto's die over een weg kan rijden. Maar niet op hoe je je c02 uitstoot beperkt." (Medewerker regionaal district)

"De kans zit er vooral in om de andere dingen die je toch al doet op een duurzame manier te doen. Daar liggen volgens mij heel veel kansen, maar die kansen zien heel veel mensen niet. En ze worden überhaupt niet gevraagd om dat te doen. Dus misschien moet je uiteindelijk naar de stok toe, maar hang eerst maar die wortel voor en vraag het mensen gewoon." (Medewerker regionaal district)

Medewerkers op de regionale diensten en districten zijn afgericht om te werken aan de beschikbaarheid en veiligheid van het hoofdwegennet en niet aan duurzaamheidsdoelstellingen. Het zal dus niet vanzelf gaan voor deze medewerkers om kansen voor duurzame leefomgeving te zien en er mee bezig te gaan. Daarom is het belangrijk om de regionale districten te laten zien wat de keuzemogelijkheden zijn voor duurzame leefomgeving en hier actief op aan te sturen. Naast top-down sturing via de DG en HID's kunnen duurzaamheidsadviseurs een stimulerende rol hebben in het bieden van handelingsperspectief voor het integreren van duurzaamheidsdoelstellingen in het hoofdwegennet. Bovendien is het van belang dat PPO kritisch kijkt naar de mate van integraliteit en de inclusie van duurzaamheidsdoelstellingen in de opdrachtspecificatie van de regionale diensten.

In principe heeft Rijkswaterstaat veel keuzevrijheid in welke duurzame maatregelen de organisatie implementeert. Het gaat niet zozeer om de maatregel zelf, maar om de doelstelling die wordt beoogd met een bepaalde duurzame maatregel. Voor het focusgebied Klimaat & Energie gaat het voornamelijk om c02-reductie door middel van energiebesparing of het inwinnen van duurzame energie.

"Als je maar gewoon een bepaald doel haalt, bijvoorbeeld c02-besparing. Dus het gaat om de output en niet om de maatregel. Dat mag Rijkswaterstaat zelf weten. Dat maakt het ook weer moeilijk voor Rijkswaterstaat, dat ze erg aan het zwemmen zijn in de mogelijkheden. Waar te beginnen? Dat je bijna denkt dat wij (IenM) wat concreet moeten gaan vragen over de maatregelen. Maar dat willen wij als IenM niet, want wij hebben gekozen voor prestatie management en dat werkt op deze manier." (Medewerker DGRW)

"Wij proberen na te streven: om energiebesparing te koppelen aan beheer en onderhoud. Dit geeft je veel meer financiële ruimte om dit soort dingen te doen. Rijkswaterstaat betaalt vrij weinig voor kilowattuur energie. Dus je bespaart niet heel veel geld met alleen duurzame energie en de terugverdientijd is lang. Dus wij koppelen het echt aan besparing op beheer en onderhoud. Dan is het plaatsen van LED-verlichting eigenlijk wel het meest prominent." (Medewerker Programma Energie)

"Wat wij gaan doen is dat wij gronden selecteren op geschiktheid. Die bieden we via het Rijksvastgoed bedrijf aan bij de markt. Als het goed is gaan we eind dit jaar een pilot doen voor zon. Verwachting is dat de markt daar zo geïnteresseerd in is dat ze er voor een prijsje op onze grond zonne-energie op te gaan realiseren. Dus als dat gebeurd heb je ook gelijk je eigen verbruik vergoed." (Medewerker Programma Energie)

Bovendien is er in de enquête gebleken dat er nog veel winst is te halen in verkeersmanagement en circulair grondverzet voor asfalt en beton. Rijkswaterstaat heeft

dus veel rendabele mogelijkheden en keuzevrijheid in de te nemen maatregelen in het beheer en onderhoud om bepaalde duurzaamheid prestaties te behalen. Hieruit blijkt dat de technische maatregelen vaak al voorhanden zijn, maar is het lastig om de technische maatregelen grootschalig te implementeren, vanwege institutionele barrières (Heeres et al., 2012a). Top-down sturing op duurzaamheidsprestaties en het bieden van handelingsperspectief aan programmeurs van districten voor het integreren van duurzaamheidsdoelstellingen in de infrastructuurnetwerken is daarom noodzakelijk. Van belang is dat de hele keten aan organisatie schakels van minister tot markt er naar moet handelen om duurzaamheid in de uitvoeringspraktijk te integreren.

Scope rules

'Scope rules' specificereert de scope van de resultaten in de action arena's. Het specificereert welke besluiten al vast staan en binnen welke kaders de besluitvorming van een action arena plaatsvindt. In deze action arena is de SLA het centrale document waarin de prestaties zijn afgesproken. Vervolgens worden er managementcontracten opgesteld voor alle organisatieonderdelen op basis van de SLA. Het is de bedoeling dat maatregelen in beheer en onderhoud en verkeer- en watermanagement de afgesproken prestaties (PIN's) van de SLA kunnen gaan leveren. Prestatiesturing is een element uit het public management gedachtegoed waarbij je door middel van het sturen op prestaties een bepaalde netwerkqualiteit kan behalen of in stand houden.

"Prestatiesturing is volgens het New Public Management gedachtegoed. Maar ik denk dat wij als Rijkswaterstaat achter de feiten aan lopen. Ik geloof überhaupt niet in de filosofie. Mensen van Rijkswaterstaat geloven dat ze op 3 cijfers achter de komma kunnen sturen op PIN's in de SLA. Ik zie dat het in de praktijk simpelweg niet werkt. En ik denk dat het ook niet gaat werken. In alle eerlijkheid, in de SLA maak je afspraken over vierjarige budgetten, dat is je kader en daarmee moet je het doen. En dat probeer je zo goed mogelijk te doen. En that's it. Dat geld is per definitie te weinig, maar dat probeer je zo goed mogelijk in te zetten en een zo hoog mogelijke prestatie te leveren. Dat is assetmanagement. En dat is al moeilijk genoeg, en we hebben nog een hele lange weg te gaan. En ik zie hierin eigenlijk heel weinig koppeling met de SLA in de praktijk." (Medewerker regionaal district)

"Wij hebben net 3 nieuwe tunnels erbij gekregen, die zijn de grootste energie slurpers binnen de organisatie. Dus als wij die erbij krijgen, dan gaat je energieverbruik omhoog. Daar kan je heel weinig op sturen. Dus ondanks dat je betere technologieën kan inzetten, kan je nog steeds meer energie verbruik krijgen. Dat geeft wel weer dat je binnen beheer en onderhoud soms niet helemaal goed kan sturen." (Medewerker WVL)

Deze resultaten laten zien dat het sturen op prestaties van de SLA in de praktijk nog niet zo gemakkelijk is. Het beschikbare budget is per definitie al te weinig en het wordt zo effectief mogelijk ingezet om een bepaalde prestatie te leveren. En dat blijkt al erg lastig. Op dit moment wilt IenM en Rijkswaterstaat duurzaamheid integreren in een prestatiesturing proces dat in de praktijk als lastig wordt ervaren. Bovendien blijkt uit het citaat hierboven dat je soms helemaal niet goed kan sturen op energieverbruik of CO₂-reductie binnen beheer en onderhoud. Dit maakt het lastig om duurzame leefomgeving te integreren in de huidige werkwijze van prestatiesturing. Om duurzame leefomgeving toch op een effectieve manier te integreren in het prestatiesturingsproces is eerder gebleken dat het belangrijk is om te zoeken naar integrale oplossingen voor duurzaamheid.

"Denk niet alleen in scope is scope, maar zoek naar integrale oplossingen, want vaak zit het duurzaamheidsbelang ook in andere belangen. (...) Maar probeer het te verbinden met duurzaamheidsdoelstellingen. Maar Rijkswaterstaat is bang om meer te doen dat wat de scope is. Rijkswaterstaat moet meer denken in kansen en niet in angst." (Medewerker regionaal district)

"Wat belangrijk is bij Rijkswaterstaat is scope is scope. Het ministerie is verkokerd. Verschillende DG's met verschillende potjes geld. Maar de grap is dat Rijkswaterstaat vanuit al deze kokers opdrachten krijgt. Rijkswaterstaat is beter in staat om over de kokers heen de kansen van de anderen te pakken dan IenM zelf. Dat vraagt aan de voorkant wel een kritische blik. Dus als je van DGB de opdracht krijgt om een weg aan te leggen, maar in de opdracht zit geen doel om dat duurzaam te doen. Dan moet je eigenlijk terug naar IenM, met de vraag dat als je er een beetje meer geld bij doet, dan kunnen we ook voor DGMI dit bereiken. Dat wordt niet gedaan en dat vindt ik echt een gemiste kans."
(Medewerker regionaal district)

De kans voor Rijkswaterstaat om effectief te sturen op duurzaamheid in het prestatiebestuuringsproces is om te zoeken naar integrale oplossingen. De scope van Rijkswaterstaat is echter jarenlang bereikbaarheid en veiligheid geweest. Daarom is het lastig om duurzaamheid als gelijkwaardig doel ernaast te zetten. Bovendien heeft Rijkswaterstaat te maken met een verkokerd ministerie van Infrastructuur en Milieu. Rijkswaterstaat wordt via aparte kanalen voor hoofdwegen, water en milieu aangestuurd door IenM, waardoor het lastig is om in integrale oplossingen te denken bij Rijkswaterstaat. Daarom is het ook belangrijk voor Rijkswaterstaat om over de kokers van IenM heen te kijken en kritisch te zijn op de mate van integraliteit in de opdrachtgeving bij IenM.

Aggregation rules

'Aggregation rules' specificeren hoe tussentijdse of definitieve besluitvorming plaatsvindt. Deze rule kan specificeren of een besluit bijvoorbeeld gemaakt is door middel van meerderheid van de stemmen, consensus of onderhandelen.

"De veranderingen die wij hebben door gevoerd met assetmanagement is dat de regio gaat over het wat en PPO en GPO gaat over het hoe. Wat moet er gebeuren zit bij de regio en hoe het gaat gebeuren ligt bij PPO of GPO. Dat zijn dus de contracten en randvoorwaarden. Dus de discussie is nu: van wie is duurzaamheid? Hoe meer het bij het wat zit, hoe meer het bij de regio zit. Als het gaat om de hoe zit het bij GPO of PPO. Of er zonnepanelen op de geluidschermen moeten, dat ligt dat aan de regio. Maar wil ik warm of koud asfalt, of wil je grondverzet beperken, dat is veel meer een hoe vraag. Dat ligt dus bij PPO of GPO."
(Medewerker regionaal district)

"De regio initieert welke maatregelen er nodig zijn, en PPO stelt contract op. De regio is dus verantwoordelijk en bepaalt welke duurzame maatregelen in beheer en onderhoud gaan plaatsvinden." (Medewerker Programma Energie)

"Het hangt een beetje af van de politieke risico's van de maatregel. Je hebt maatregelen waarbij de Directeur-Generaal kan bepalen wat we wel of niet gaan doen. Bijvoorbeeld met het voorbeeld of we zonnepanelen wel of niet op geluidschermen gaan plaatsen. Dat vond hij niet zo'n goed idee." (Medewerker GPO)

De regionale diensten van Rijkswaterstaat heeft de verantwoordelijkheid over de besluitvorming wat voor maatregelen er gaan plaatsvinden op het areaal. PPO zal besluitvorming geven over hoe deze maatregelen worden uitgevoerd. De regionale diensten hebben dus veel vrijheid in het initiëren van projecten. Deze vrijheid wordt alleen wel enigszins beperkt door de ambtelijke of politieke top die kan bepalen of bepaalde duurzame maatregelen wel of niet gewenst zijn.

Information rules

'Information rules' specificeren de informatiestromen tussen de verschillende actoren in het proces. Deze rule specificeert wat voor kennis beschikbaar is op basis waarvan keuzes worden gemaakt en wat voor informatie wordt gedeeld tussen de actoren. Rijkswaterstaat is een krimpende organisatie en daarmee wordt ook de beschikbare kennis in de

organisatie kleiner. Voornamelijk de benodigde kennis van prestatiebesturing en de kansen voor innovaties op het gebied van duurzaamheid ontbreekt nog wel eens in de regio's.

"Ik ben niet zo heel erg thuis in de SLA eerlijk gezegd. Maar dat mensen zoals ik de SLA-besturing niet zo goed kennen zegt al heel veel. Ik zit ook niet goed in de PIN's hoor, maar dat zegt al genoeg." (Medewerker regionale district)

"Ik denk wel dat het kennisniveau bij de regio de wensen overlaat. (...) Maar je moet de markt benutten om de goede ideeën en innovaties aan te dragen. Daarmee zeg ik eigenlijk ook impliciet dat de kennis bij de regio wel eens ontbreekt en dat de primaire verantwoordelijkheid van assetmanagement bij de regio ligt. Bij de regio ligt wel duidelijk de kennis van het areaal. Locatie specifieke kennis. En daar hebben wij in Utrecht bij GPO, PPO en WVL geen verstand van. Met name informatie is heel belangrijk in het assetmanagement spel. Met name informatie en kennis van het areaal zelf en van het functioneren van het areaal zal vanuit de regio's en districten moeten komen. Ze zijn dus onmisbaar en misschien wel de belangrijkste schakel in het hele assetmanagement verhaal." (Medewerker GPO)

De regionale diensten zijn dus misschien wel de belangrijkste schakel in prestatiebesturing bij Rijkswaterstaat, omdat deze regionale diensten de locatie specifieke kennis beschikken over het areaal. De landelijke organisatieonderdelen hebben dan weer meer kennis over het prestatiebesturingsproces in het algemeen en over de integratie mogelijkheden van duurzame leefomgeving in de infrastructuurnetwerken.

"Wat mensen op het district goed kunnen is de kennis over het areaal. Als je hen kan laten zien hoe het duurzamer kan, dan kunnen zij het met je doordenken hoe het praktisch vorm kan krijgen. Dus ik heb de duurzaamheidsadviseurs ook gezegd, neem onze mensen van het district dan mee wat dat dan concreet kan betekenen. Als je dat lukt, dan biedt je handelingsperspectief voor deze mensen. (...) Laat ook mensen in de uitvoering zien waar de kansen liggen. Anders gebeurt het niet. Sommigen zien het wel, sommigen niet." (Medewerker regionaal district)

Om de integratie van duurzame leefomgeving in het beheer van het hoofdwegennetwerk te laten slagen is er meer kennis- en informatiedeling tussen de landelijke organisatieonderdelen, zoals WVL en PPO, en de regionale diensten en districten nodig. Kennis en informatie over het werking van SLA-besturing, de kansen voor het verduurzamen van de werkzaamheden en locatie specifieke kennis van het areaal kan worden gedeeld tussen de verschillende organisatieonderdelen. Zoals ook in de paragraaf over 'choice rules' in dit hoofdstuk is beargumenteerd, is het belangrijk om de duurzaamheidsadviseurs van de organisatie te koppelen aan de programmeurs van de regionale diensten en districten. Daarmee koppel je de kennis over de mogelijkheden van duurzame leefomgeving met de locatie specifieke kennis van het areaal.

Pay-off rules

'Pay-off rules' specificeren hoe de kosten en baten zijn verdeeld tussen de verschillende actoren in een action arena. Deze rule gaat over de incentive van betrokkenen om een duurzaam resultaat te leveren in het SLA-proces. Allereerst ontstaat er in de maatschappij een groeiend bewustzijn van klimaatverandering en de noodzaak voor duurzame leefomgeving. Dit werkt ook door naar de ambitie van IenM en Rijkswaterstaat om meer aandacht te geven aan duurzaamheid, leefbaarheid en leefomgeving. Volgens het bestuur van Rijkswaterstaat neemt de druk van buitenaf toe door de klimaatop in Parijs en de Urgenda zaak. Bovendien wordt er ook van bovenaf gestuurd door de belangstelling van de Minister voor energieneutraliteit van de netwerken en de aandacht van de bestuurskern van IenM voor integraal opdrachtgeverschap (Rijkswaterstaat, 2016b).

"Duurzaamheid is nieuw. We doen het al wel heel lang, maar duurzaamheid heeft wel nieuwe elan. Ik zeg wel eens tegen vrienden dat we heel erg de wind mee hebben, want het wordt heel erg belangrijk. Zeker naar de klimaatconferentie in Parijs. Of dat nou in de hele organisatie zo wordt gevoeld weet ik niet." (Medewerker GPO)

"Persoonlijk heb ik wel de overtuiging dat als je het duurzaam zou doen, dat je er dan om wordt gewaardeerd. Dit komt ook vooral omdat de top van de organisatie ook achter duurzaamheid staat. Deze overtuiging heb ik. Maar dat zullen niet veel mensen zo ervaren. Er zijn wel voorlopers die heel veel met duurzaamheid bezig zijn. Maar deze mensen moeten er wel heel erg aan trekken, wil er wat gebeuren. Die krijgen weinig medewerking vanuit de organisatie om dit soort dingen voor elkaar te krijgen. (...) Als onze HID zou zeggen dat hij duurzaamheid heel belangrijk vindt en er een speerpunt van maakt. Dus als mensen hele mooie duurzaamheidsprojecten neerzetten en er veren in de reet voor krijgen. Dan gaat er echt wat gebeuren. Dit is hoe het werkt en hoe je zou moeten sturen. Dus geef de uitvoerders incentive." (Medewerker regionaal district)

"Het moet uiteindelijk vanuit de opdrachtgeving van projecten komen van de regio. Ik zeg niet dat het bij de regio ligt, maar misschien ook in de sturing van bovenaf in de managementcontracten." (Medewerker GPO)

Het kan dus een stimulerend effect hebben op de medewerkers van Rijkswaterstaat dat de politieke en ambtelijke top van de organisatie voorstanders zijn van duurzaamheid. Maar uiteindelijk moet duurzaamheid echt vorm krijgen vanuit de opdrachtgeving van de regionale diensten. Daarom is het belangrijk dat er top-down gestuurd gaat worden op duurzaamheidsdoelstellingen via managementcontracten. Ook kunnen de HID's van alle regionale diensten een belangrijke rol spelen door een speerpunt te maken van duurzaamheidsdoelstellingen en medewerkers te belonen bij het neerzetten van duurzame projecten. Op dit moment is duurzame leefomgeving nog niet officieel verankerd in de sturingslijn van Rijkswaterstaat. De SLA en de managementcontracten zijn hier het middel voor en in de nabije toekomst zal duurzaamheid hier ook in staan. Maar zoals is gebleken uit de paragraaf over 'position rules' in dit hoofdstuk maken regionale diensten en districten zich vooral zorgen over beschikbaarheid en veiligheid van de infrastructuurnetwerken waardoor duurzaamheidsdoelstellingen weggeprioriteerd kunnen worden. Daarnaast is de RAMS-methodiek erg relevant binnen Rijkswaterstaat. RAMS staat voor Reliability, Availability, Maintainability en Safety. RAMS stuurt dus vanuit dit perspectief veel aan op beschikbaarheid en veiligheid, maar niet op duurzaamheidsdoelstellingen.

"Binnen Rijkswaterstaat werken we met RAMSSHEEP, verschillende criteria waarmee je randvoorwaarden meegeeft aan het beheer van je netwerken. (...) Intern bij Rijkswaterstaat is RAMS heel relevant en ook voor de verantwoording naar IenM. Maar bij de omgeving zit de discussie helemaal niet op RAMS, maar juist op SHEEP. Maar de techneuten zeggen, laten we eerst RAMS onder de knie krijgen. De SHEEP is vaag en minder tastbaar, daarom zal in een technisch georiënteerde organisatie als Rijkswaterstaat SHEEP het onderspit delven. En in deze softe SHEEP zit nou juist duurzaamheid. People Planet Profit." (Medewerker regionaal district)

SHEEP staat voor Security, Health, Environment, Economics and Politics en heeft veel raakvlak met het thema duurzame leefomgeving en People, Planet, Profit (Wagner & van Gelder, 2014). Zoals uit hierboven blijkt, is de SHEEP-criteria vaag en minder tastbaar vergeleken met de RAMS-criteria. Daarom zal de RAMS-criteria de voorkeur genieten in een technisch-georiënteerde organisatie als Rijkswaterstaat. Deze vaagheid en ontastbaarheid van de SHEEP-criteria kan ook wel worden aangeduid als fuzziness. Deze fuzziness zorgt er dus voor dat er minder op duurzame leefomgeving wordt gestuurd binnen Rijkswaterstaat.

Een andere barrière in de pay-off van duurzame leefomgeving in het prestatiesturingsproces is het feit dat de kosten meestal voor de baten uitgaan bij

duurzame maatregelen (Rijkswaterstaat, 2015h). Volgens de enquête kunnen duurzame maatregelen stuiten op hoge voorinvesteringen met een terugverdientijd van meer dan zeven jaar, terwijl een SLA-termijn maar vier jaar beslaat. Bovendien is er al een tekort in het budget dat er beschikbaar is voor beheer en onderhoud. Duurzaamheid gaat dus vaak over de lange termijn oplossingen met hoge investeringskosten, waardoor de incentive niet heel erg hoog ligt voor duurzaamheidsmaatregelen. Maar deze lange termijn oplossingen zijn essentieel als het gaat om doelstellingen voor duurzame leefomgeving. Bovendien hoeft duurzame leefomgeving volgens een medewerker van het Programma Energie helemaal niet als extra werkzaamheden en extra kosten worden gezien en kan het zelfs geld opleveren op de lange termijn.

"Ik denk dat duurzaamheid niet iets extra's hoeft te zijn. Maar je kan de dingen die je nu al doet, hetzelfde doen op een duurzame manier. (...) Dus duurzaamheid hoeft helemaal niet meer geld te kosten, en kan zelfs geld besparen op langere termijn. LED-lampen is hier het beste voorbeeld van. De aanschaf is iets duurder, maar het gaat langer mee dus je hoeft het minder vaak te vervangen, minder wegafsluiting, dus minder files en meer beschikbaarheid. Het heeft enorm veel andere voordelen. En natuurlijk nog energiebesparende voordelen." (Medewerker Programma Energie)

Voor marktpartijen is er ook een duidelijke incentive aan te wijzen om werkzaamheden op een duurzame manier uit te voeren. Met duurzaam inkopen beloont Rijkswaterstaat marktpartijen als ze met duurzame voorstellen komen door middel van EMVI-criteria. Hierdoor wordt de markt geprikkeld om duurzame maatregelen uit te voeren.

IenM en Rijkswaterstaat hebben dus een duidelijke incentive, aangezien de politieke en ambtelijke top hedendaags voorstander is van duurzaamheid. Dit kan een stimulerend effect geven voor de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat. Bovendien worden marktpartijen geprikkeld om zo duurzaam mogelijk te werken. Toch is het niet gemakkelijk om duurzame maatregelen grootschalig te implementeren, vanwege de hoge investeringskosten, lange terugverdientijd en de fuzziness van duurzame leefomgeving. Er zou echter strakker gestuurd kunnen worden op duurzame leefomgeving door het creëren van meer pay-off door HID's van regionale diensten, door het integreren van duurzame leefomgeving in de managementcontracten, en door meer te focussen op de SHEEP-criteria in het beheer van de infrastructuurnetwerken.

Resumé

Alle rules van het Institutional Analysis and Development framework van Ostrom voor de action arena implementatie van de SLA zijn hierboven behandeld. In deze tabel worden de belangrijke en opvallende zaken overzichtelijk weergegeven.

Action Arena	Implementatie van de SLA
Boundary rules	SLA wordt vertaald naar managementcontracten richting alle organisatieonderdelen. Regionale diensten zijn verantwoordelijk voor B&O maatregelen. Regionale dienst geeft opdracht aan PPO voor B&O maatregelen. Doordat RWS krimpt wordt de innovatiekracht van marktpartijen ingezet om netwerkprestaties te leveren.
Position rules	Implementatie is overgeleverd aan ambitieniveau van de ambtelijke en politieke top. Managementcontract is een belangrijk sturingsmiddel om doelstellingen op te dragen aan regionale diensten en PPO. Voor de regionale diensten is beschikbaarheid en veiligheid van de snelwegen erg belangrijk. Duurzame leefomgeving heeft een zwak profiel en kan daardoor worden weggeprioriteerd.
Choice rules	Regionale diensten kunnen duurzaamheidsdoelstellingen integreren in de opdrachtspecificatie richting PPO. RWS heeft veel rendabele mogelijkheden en keuzevrijheid in B&O maatregelen om duurzaamheidsprestaties te behalen. PPO kan goed sturen op duurzame leefomgeving m.b.v. EMVI-criteria en DuboCalc. Regionale diensten zijn echter vooral gericht op beschikbaarheid en veiligheid en niet voor duurzaamheidsdoelstellingen. Belangrijk om regionale diensten keuzemogelijkheden voor duurzame leefomgeving te laten zien.
Scope rules	Prestaties moeten worden gehaald met B&O en VM maatregelen. RWS wordt als uitvoeringsorganisatie aangestuurd door een verkokerd IenM, met aparte kanalen voor water, wegen en milieu. Dit maakt het moeizaam om integrale en duurzame maatregelen op te stellen in B&O. Bovendien is het lastig om te sturen op energieverbruik of c02-reductie binnen B&O.
Aggregation rules	Regio's hebben verantwoordelijkheid over de besluitvorming wat voor B&O maatregelen er gaan plaatsvinden. PPO zal besluitvorming geven over hoe deze maatregelen worden uitgevoerd. Ambtelijke en organisatorische top kan ook bepalen wat voor maatregelen gewenst zijn.
Information rules	WVL en PPO hebben kennis over prestatiebesturing in het algemeen en over de mogelijkheden voor duurzame leefomgeving. De regionale diensten en districten beschikken kennis over het areaal. Marktpartijen beschikken de capaciteit voor innovaties. Deze verschillende partijen zouden meer kennis en informatie moeten delen.
Pay-off rules	Stimulatie van medewerkers van RWS van buitenaf (maatschappij) en bovenaf (politieke en ambtelijke top) voor duurzaamheid. Medewerkers van regio's worden voornamelijk beloond voor beschikbaarheid en veiligheid. Duurzaamheid is fuzzy en kan daardoor in een technisch-georiënteerde organisatie als RWS worden weggeprioriteerd. Bovendien hebben duurzame maatregelen hoge investeringskosten en een lange terugverdientijd.

Tabel 8. Action arena 3

6. Conclusies en discussie

Dit onderzoek is begonnen met het bespreken van de noodzaak voor een integrale aanpak in het beheer van infrastructuur in hoofdstuk 1. Rijkswaterstaat interpreteert dit in de missie om het thema duurzame leefomgeving te integreren in het prestatiesturingsproces van het hoofdwegennetwerk. Voor het beheer van grote infrastructuurnetwerken zijn enorm veel instituties betrokken (Hijdra, 2015). Bovendien hebben instituties en haar gerelateerde sociale activiteiten een grote rol in het activeren ofwel beperken van duurzame ontwikkeling (Alexander, 2006). Daarom is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van een institutionele analyse van het prestatiesturingsproces bij Rijkswaterstaat met behulp van het Institutional Analysis and Development framework.

Door het gebruik van een documentenanalyse, diepte-interviews en enquêtes is er meer inzicht verkregen in de institutionele kansen en barrières voor Rijkswaterstaat om duurzame leefomgeving te integreren in het prestatiesturingsproces van het hoofdwegennetwerk. In hoofdstuk 4 is het prestatiesturingsproces van Rijkswaterstaat toegelicht en is er antwoord gegeven op de eerste deelvraag: *Hoe ziet het prestatiesturingsproces eruit bij Rijkswaterstaat?* In het hoofdstuk 5 zijn de resultaten op basis van het Institutional Analysis and Development framework uitgeschreven en geanalyseerd. In dit hoofdstuk zullen de conclusies worden getrokken en antwoord worden gegeven op de resterende onderzoeksvragen, geformuleerd in paragraaf 1.4. Tot slot zullen de conclusies nog worden bediscussieerd aan de hand van het theoretisch kader (zie hoofdstuk 2) en de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat.

6.1. Implementation gap

Deze paragraaf zal antwoord geven op de deelvraag: *Is er sprake van een 'implementation gap' van beleid tot uitvoering voor het thema duurzame leefomgeving in het prestatiesturingsproces?* Implementation gap is het verschil tussen wetten, regels, beleid en ambities en wat er daadwerkelijk in de praktijk gebeurt (CIPE, 2012).

Zoals in hoofdstuk 4 al is gebleken zijn op dit moment de prestatieafspraken op strategisch niveau nog niet goed door te vertalen naar operationeel niveau (Rijkswaterstaat, 2016b). Dit betekent dat de afspraken in de SLA niet goed te vertalen zijn naar beheer en onderhoud en verkeersmanagement maatregelen. Verder heeft Rijkswaterstaat bij opstellen van de nieuwe SLA, waarin er voor het eerst expliciet op duurzaamheid wordt gestuurd, geen antwoord gegeven op de offerteaanvraag SLA van IenM. Dit heeft er mee te maken dat IenM een hoog ambitieniveau heeft voor duurzaamheid en dat Rijkswaterstaat de maakbaarheid en uitvoerbaarheid van de af te spreken prestaties erg belangrijk vindt. De position rules tussen IenM en Rijkswaterstaat blijken dus niet overeen te komen, wat de nodige frictie heeft opgeleverd tussen beide partijen. Verder is opgevallen dat de SLA-sturing nog niet goed doorwerkt naar de regionale diensten. Regionale diensten zijn nog niet erg bekend en ervaren met de SLA-sturing met prestatieafspraken. Bovendien zijn medewerkers van regionale diensten en districten voornamelijk gefocust op de beschikbaarheid en veiligheid van de weg. Duurzaamheid is niet iets waar regionale diensten op sturen en dat zal ook niet zomaar veranderen. Op dit moment wordt de kennis over de mogelijkheden van duurzame leefomgeving nog niet verbonden aan de medewerkers van de regionale diensten en districten die zich bezig houden met de programmering of het opstellen van contracten richting PPO. De choice rules van medewerkers van regionale diensten en districten is dus beperkt door een gebrek aan kennis en informatie over de integratie mogelijkheden van duurzame leefomgeving in maatregelen voor beheer en onderhoud en verkeersmanagement. Hierdoor zal duurzame leefomgeving nog niet tot de kern van de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat behoren.

Vanwege bovenstaande bevindingen en argumenten kan er gesproken worden van een implementation gap van beleid tot uitvoering voor duurzame leefomgeving in het

prestatieeringsproces, aangezien de ambities en beleidsdoelen voor duurzame leefomgeving nog niet adequaat worden doorvertaald naar de afspraken in de SLA en maatregelen op operationeel niveau.

6.2. Institutionele kansen

Deze paragraaf zal zich buigen over de gevonden institutionele kansen uit de institutionele analyse op basis van het Institutional Analysis and Development framework. Vervolgens wordt er antwoord gegeven op de deelvraag: *Wat zijn de institutionele kansen voor het integreren van duurzame leefomgeving in de prestatieering van het hoofdwegennetwerk?*

Een belangrijk voordeel voor Rijkswaterstaat is dat de maatschappij en de politieke en ambtelijke top van de organisatie groot voorstanders zijn van duurzaamheid. Dit geeft incentive of pay-off aan Rijkswaterstaat om aan een duurzame leefomgeving te werken. Bovendien is gebleken dat de organisatorische top van Rijkswaterstaat, zoals de Directeur-Generaal of andere bestuursleden veel invloed kan uitoefenen bij het opstellen en goedkeuren van de SLA. Door deze aggregation rules kunnen de Directeur-Generaal en andere bestuursleden van Rijkswaterstaat een flinke impuls geven aan het integratieproces van duurzame leefomgeving in de uitvoeringspraktijk.

Daarnaast is gebleken dat er veel rendabele mogelijkheden zijn voor duurzame maatregelen in het beheer en onderhoud en verkeersmanagement voor Rijkswaterstaat. Uit de choice rules is gebleken dat er op het gebied van energiebesparing, duurzame energie inwinning en circulariteit veel mogelijk is, zonder dat er extra budget voor moet worden ingeschakeld. Te denken valt aan LED-lampen, windmolens of zonnepanelen op het areaal van Rijkswaterstaat, of het circulair maken van asfalt en beton. Verder zijn de regionale diensten verantwoordelijk voor het initiëren van duurzame maatregelen. In principe hebben de regionale diensten veel keuzevrijheid in welke duurzame maatregelen de organisatie implementeert. Het gaat niet zozeer om de maatregel zelf, maar om de doelstelling die wordt beoogd met een bepaalde duurzame maatregel. De choice rules laten zien dat Rijkswaterstaat een groot scala aan mogelijkheden en keuzevrijheid heeft voor duurzame maatregelen. Dit maakt het prestatieeringsproces flexibel en kan het de juiste duurzame maatregelen realiseren die in lijn zijn met de locatie-specifieke kansen van de regio.

De scope rules laten zien dat er geen extra budget beschikbaar is voor duurzame leefomgeving. Dit is een kans om duurzame leefomgeving als onderdeel van de infrastructuurnetwerken te zien in plaats van als apart netwerk. Hierdoor is Rijkswaterstaat genoodzaakt om te zoeken naar integrale oplossingen in het beheer van het hoofdwegennetwerk. Verder is Rijkswaterstaat is een krimpende organisatie qua mensen, kennis en budget. Daarom krijgen marktpartijen een steeds grotere rol in de action arena: implementatie van de SLA. PPO zal beheer en onderhoud maatregelen uitbesteden aan de marktpartijen in de vorm van prestatiecontracten. Marktpartijen beschikken veel kennis en innovatiekracht en in de aanbestedingsfase worden marktpartijen geprikkeld om met duurzame voorstellen te komen door middel van EMVI-criteria en DuboCalc. Bovendien is gebleken dat duurzaamheid niet altijd extra geld hoeft te kosten en soms zelfs goedkoper kan zijn op de lange termijn, bijvoorbeeld door het hergebruiken van asfalt en beton. De pay-off rules laten dus zien dat er veel kansen zijn voor Rijkswaterstaat en marktpartijen om de uitvoeringspraktijk te verduurzamen.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan er worden geconcludeerd dat er enkele belangrijke institutionele kansen zijn gevonden. Een belangrijke institutionele kans is de hoge pay-off of incentive door de ambtelijke en organisatorische top van Rijkswaterstaat voor duurzame leefomgeving. Daarnaast is gebleken dat er veel rendabele keuzemogelijkheden zijn en er veel keuzevrijheid is voor integrale duurzame maatregelen in het beheer en onderhoud en verkeersmanagement voor Rijkswaterstaat.

6.3. Institutionele barrières

Deze paragraaf zal zich buigen over de gevonden institutionele barrières uit de institutionele analyse op basis van het Institutional Analysis and Development framework. Vervolgens wordt er antwoord gegeven op de deelvraag: *Wat zijn de institutionele barrières voor het integreren van duurzame leefomgeving in de prestatiesturing van het hoofdwegennetwerk?*

In dit onderzoek is gebleken dat er veel technische maatregelen voor duurzame leefomgeving al voorhanden zijn, zoals bijvoorbeeld integratiemogelijkheden voor energiebesparing of circulariteit in het hoofdwegennet. Het schijnt echter lastig te zijn om deze technische maatregelen grootschalig te implementeren, vanwege de institutionele barrières (Heeres et al., 2012a; Alexander, 2006). De gevonden institutionele barrières uit dit onderzoek worden hieronder beschreven.

Het doel van Rijkswaterstaat is om ervoor te zorgen dat duurzame leefomgeving structureel onderdeel is van de uitvoeringspraktijk. Duurzame leefomgeving zal dus geïntegreerd moeten worden in de prestatiesturing van de infrastructuurnetwerken. Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van IenM en wordt per netwerk aangestuurd door verschillende organisatieonderdelen van IenM. DGB voor het hoofdwegennetwerk, DGRW voor de vaarwegennet en het watersysteem en DGMI voor milieudoelstellingen en duurzaamheid. Uit de interviews is gebleken dat deze verkokering van IenM ervoor zorgt dat het integratieproces van duurzame leefomgeving in de infrastructuurnetwerken wordt beperkt. Als het gaat om duurzaamheidsdoelstellingen staat DGMI er vaak alleen voor en helemaal als het extra geld gaat kosten. En dat terwijl DGMI verreweg het minste budget heeft van de drie BeleidsDG's. Bovendien bestaan er cultuurverschillen tussen de verschillende BeleidsDG's. DGMI wilt graag dat er zoveel mogelijk aan duurzaamheid wordt gedaan, terwijl DGB vooral denkt in het belang van de hoofdwegen, waardoor er geen geld overblijft voor duurzaamheid. Deze verkokering en cultuurverschillen binnen IenM verhindert een integrale opdrachtgeving van het ministerie richting Rijkswaterstaat. De verschillen in position rules binnen IenM kan dus worden gezien als een institutionele barrière voor Rijkswaterstaat.

Rijkswaterstaat beheert haar infrastructuurnetwerken door middel van prestatiesturing. Uit de resultaten is gebleken dat het prestatiesturingsproces in principe niet gericht is op nieuwe dingen en veranderingen in de organisatie. Dit komt omdat de scope rules van prestatiesturing in essentie de zorg betreft voor de instandhouding van het bestaande infrastructuurnetwerk (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Dus als de snelwegen er goed bij liggen, is de incentive niet erg hoog om nog iets met duurzaamheid te gaan doen. Bovendien wordt Rijkswaterstaat er op afgerekend als de PIN's voor duurzame leefomgeving niet worden gehaald, waardoor de duurzaamheidsambitie van IenM en Rijkswaterstaat gehinderd wordt door de focus op maakbaarheid en uitvoerbaarheid van Rijkswaterstaat. Hieruit blijkt dat er sprake is van een behoorlijke mate van path-dependency in het prestatiesturingsproces bij Rijkswaterstaat. Bovendien is gebleken uit de verzamelde data dat op dit moment prestatiesturing op alleen beschikbaarheid en veiligheid al een lastig proces is, waardoor het moeilijk wordt om een nieuw element als duurzame leefomgeving toe te voegen aan het prestatiesturingsproces.

Uit dit onderzoek kwam duidelijk naar voren dat de regionale diensten en districten zich vooral zorgen maken om de beschikbaarheid en veiligheid van de infrastructuurnetwerken waardoor duurzaamheidsdoelstellingen weggeprioriteerd kunnen worden. Daarnaast is de RAMS-methodiek erg relevant binnen Rijkswaterstaat. RAMS stuurt veel aan op beschikbaarheid en veiligheid, maar niet op duurzaamheidsdoelstellingen. Duurzame Leefomgeving, People Planet Profit en SHEEP-criteria zijn soft en vaag, waardoor deze fuzzy notions vaak minder prioriteit krijgen in een technisch-georiënteerde organisatie als Rijkswaterstaat. Bovendien gaan bij duurzame maatregelen de kosten voor de baat uit, waardoor de pay-off pas op langere termijn plaatsvindt. Daarnaast is er uit de scope rules

gebleken dat er geen extra budget beschikbaar is voor duurzame leefomgeving en dat er een tekort is in het budget voor beheer en onderhoud maatregelen. Om deze redenen heeft duurzame leefomgeving een zwak profiel binnen Rijkswaterstaat en zal daarom dikwijls worden weggeprioriteerd. Dit maakt het integratieproces van duurzame leefomgeving in het prestatiesturingsproces van het hoofdwegennetwerk erg moeizaam.

Er zijn dus enkele belangrijke institutionele barrières te benoemen, waardoor het integratieproces van duurzame leefomgeving in prestatiesturing moeizaam verloopt. Een belangrijke institutionele barrière is de verkokering en cultuurverschillen binnen IenM. Verder is het prestatiesturingsproces in principe niet gericht op organisatorische veranderingen, zoals de integratie van duurzame leefomgeving in de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat. Tot slot heeft duurzame leefomgeving een zwak profiel, waardoor er voornamelijk wordt gefocust op de beschikbaarheid en veiligheid van het hoofdwegennetwerk en duurzame leefomgeving wordt weggeprioriteerd.

6.4. Aanbevelingen

De institutionele analyse op basis van het Institutional Analysis and Development framework heeft de institutionele context van prestatiesturing bij Rijkswaterstaat geanalyseerd, waaruit verscheidene institutionele kansen en barrières aan het licht zijn gekomen. Op basis van de resultaten van de institutionele analyse en de bovengenoemde kansen en barrières zal deze paragraaf antwoord geven op de deelvraag: *Wat voor aanbevelingen zijn er te geven over elementen van het institutioneel ontwerp van het prestatiesturingsproces van Rijkswaterstaat?*

In dit onderzoek is meermaals gezien dat medewerkers van Rijkswaterstaat te weinig pay-off hebben om duurzame leefomgeving te integreren in het beheer en onderhoud en verkeersmanagement van het hoofdwegennetwerk. Vanwege de fuzziness en het zwakke profiel wordt duurzame leefomgeving vaak weggeprioriteerd. Dit laat kansen voor het integreren van duurzaamheid in de huidige werkzaamheden onbenut. Uiteindelijk draait het om de medewerkers van IenM en Rijkswaterstaat om duurzaamheid een impuls te geven. De verzamelde data heeft echter laten zien dat duurzaamheid nog niet altijd in de genen zit bij de medewerkers en dat de commitment voor duurzaamheid nog niet dezelfde status heeft verworven als beschikbaarheid en veiligheid. Vooral bij de regionale diensten en districten is het bewustzijn en de noodzaak om te werken aan een duurzame leefomgeving nog niet goed geland. Maar in principe moeten alle schakels van beleid tot uitvoering in de organisatie bewustzijn, incentive en motivatie hebben om te werken aan duurzame leefomgeving. Om dit te creëren is het van belang voor Rijkswaterstaat om de duurzaamheidstransitie binnen de organisatie erg zichtbaar te maken. Dit kan door middel van duurzaamheidsrapportages of door middel van het delen van succesverhalen van duurzame pilotprojecten.

Verder is gezien dat er geen extra budget beschikbaar is voor duurzame leefomgeving in het beheer en onderhoud van de infrastructuurnetwerken. Dit hoeft geen barrière te zijn aangezien duurzaamheid niet per definitie meer geld hoeft te kosten en in sommige gevallen zelfs geld kan besparen op de langere termijn, zoals bij het vervangen van normale lampen door LED-lampen. Het is daarom aanbevolen om de huidige werkzaamheden van Rijkswaterstaat te verduurzamen en te zoeken naar integrale oplossingen in het beheer en onderhoud van het hoofdwegennetwerk. Om de integratie van duurzame leefomgeving in de netwerken echt een impuls te geven is het verstandig om duurzame leefomgeving niet als apart netwerk te beschouwen. Als het als een apart netwerk wordt beschouwd, dan zal DGMI, duurzaamheidsadviseurs bij WVL en PPO en de intrinsiek gemotiveerden er alleen voor staan als het gaat om het behalen van duurzaamheidsdoelstelling. Als duurzame leefomgeving onderdeel is van de infrastructuurnetwerken dan zal duurzaamheid onder de scope vallen van de gehele organisatie en zouden duurzaamheidsdoelstellingen sneller en beter kunnen worden gerealiseerd. Om integrale oplossingen te waarborgen zal een kritische attitude moeten

ontstaan van opdrachtnemers. Daarmee wordt bedoeld dat Rijkswaterstaat kritisch moet zijn op de mate van integraliteit in de opdrachtgeving van IenM, zoals bij het opstellen van de SLA. Hetzelfde geldt voor PPO, waarin kritisch moet worden gekeken naar de mate van integraliteit bij de opdrachtspecificatie voor beheer en onderhoud maatregelen afkomstig van de regionale diensten en districten.

Integrale maatregelen met de inclusie van duurzame leefomgeving komen echter niet vanzelf vanuit de regionale diensten en districten. Medewerkers van regionale diensten en districten zijn al jarenlang gewend om te zorgen voor de juiste prestaties op het gebied van beschikbaarheid en veiligheid van de snelwegen. Daarom is het belangrijk om de regionale districten te laten zien wat de keuzemogelijkheden zijn voor duurzame leefomgeving en hier actief op aan te sturen. Naast top-down sturing via de DG en HID's in de vorm van managementcontracten kunnen duurzaamheidsadviseurs een stimulerende rol hebben in het bieden van handelingsperspectief voor het integreren van duurzaamheidsdoelstellingen in het hoofdwegennet. Het is de moeite waard om de duurzaamheidsadviseurs van de organisatie te koppelen aan de programmeurs van de regionale diensten en districten. Daarmee koppel je de kennis over de mogelijkheden van duurzame leefomgeving met de locatie specifieke kennis van het areaal.

Tot slot was het ambitieniveau voor duurzame leefomgeving van IenM in de SLA offerteaanvraag erg hoog. Dit is bewust gedaan om ervoor te zorgen dat er grote stappen werden gezet voor duurzaamheid bij Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat heeft vervolgens geen antwoord gegeven aan dit ambitieniveau van de offerteaanvraag, aangezien de maakbaarheid en uitvoerbaarheid de zorg van Rijkswaterstaat is. Overigens wordt Rijkswaterstaat erop afgerekend als de afgesproken prestaties voor duurzame leefomgeving niet worden behaald. Verder is het integreren van duurzame leefomgeving in de SLA geen gemakkelijke opgave. Dit komt enerzijds omdat het een nieuw proces, waar bijvoorbeeld nog geen programmering voor beschikbaar is. Bovendien is gebleken dat de beschikbare kennis en informatie niet altijd toereikend genoeg was om een goede SLA-offerte met duurzaamheidsprestaties op te stellen. Anderzijds is het moeizaam, omdat duurzaamheid fuzzy is en omdat men minder grip en zekerheid kan hebben op de uitkomsten van de duurzaamheidsprestaties. Vanwege deze onzekerheid en gebrek aan juiste kennis en informatie, is het aan te raden om de integratie van duurzame leefomgeving in de SLA te zien als een learning-by-doing proces. Hiermee wordt bedoeld dat het een leerproces is waarbij er meer wordt geëxperimenteerd met prestatieniveaus voor duurzame leefomgeving. Dit betekent dat Rijkswaterstaat minder moet focussen op maakbaarheid en niet bang hoeft te zijn om rood te scoren op de PIN's voor duurzame leefomgeving. Vervolgens zullen de duurzaamheidsprestaties moeten worden gemonitord en zal er moeten worden gereflecteerd op de afgesproken prestaties. Het is dan ook aan te raden om de prestaties voor duurzame leefomgeving flexibel en aanpasbaar te maken en niet voor vier jaar vast te leggen. Op deze manier krijgt Rijkswaterstaat meer gevoel voor de werking van en het sturen op prestaties voor duurzame leefomgeving. Bovendien hoeft Rijkswaterstaat op deze manier minder te focussen op maakbaarheid en kunnen er grotere stappen worden gemaakt voor de integratie van duurzame leefomgeving in het prestatiesturingsproces.

Kortom, om duurzame leefomgeving succesvol te integreren in het prestatiesturingsproces van Rijkswaterstaat is het aan te bevelen om te zoeken naar integrale oplossingen in de huidige werkzaamheden, de duurzaamheidstransitie binnen Rijkswaterstaat zichtbaar te maken, de regio's handelingsperspectief te bieden en de integratie van duurzame leefomgeving te zien als een learning-by-doing proces.

6.5. Discussie

In deze paragraaf zullen de bevindingen worden gereflecteerd en bediscussieerd aan de hand van het theoretisch kader in hoofdstuk 2 en de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat. Ter afsluiting zal de hoofdvraag van dit onderzoek worden bediscussieerd: *Wat zijn de institutionele kansen en barrières van Rijkswaterstaat voor het integreren van duurzame leefomgeving in het prestatiesturingsproces van het hoofdwegennetwerk?*

Zoals in hoofdstuk 2 is beargumenteerd raken infrastructuurnetwerken vele sociale, economische en ecologische belangen. Als gevolg zijn er enorm veel instituties betrokken bij het beheer van deze infrastructuurnetwerken. Ondanks dat de technische maatregelen voor duurzame leefomgeving al voorhanden zijn bij Rijkswaterstaat, zoals bijvoorbeeld duurzame energie of circulair asfalt, is het lastig om deze technische maatregelen grootschalig te implementeren vanwege institutionele barrières. In paragraaf 6.2 en 6.3 zijn de gevonden institutionele kansen en barrières beschreven. Deze resultaten bevestigen de theorie dat instituties, zoals regels, normen en gebruiken, een grote rol hebben in het stimuleren of beperken van duurzame ontwikkelingen.

Een belangrijke barrière die in dit onderzoek naar voren kwam is het verschijnsel dat duurzame leefomgeving, People, Planet, Profit en SHEEP-criteria als vaag of fuzzy kan worden beschouwd. Deze fuzziness maakt dat duurzaamheid een zwak profiel heeft en gemakkelijk kan worden weggeprioriteerd. Dit wordt versterkt door het feit dat Rijkswaterstaat al jaren bezig is met het sturen op de beschikbaarheid en veiligheid van de snelwegen, waardoor duurzame leefomgeving kan worden gezien als iets extra's en overbodig. Dit maakt het veranderingsproces binnen een organisatie als Rijkswaterstaat erg lastig en dit kan worden bestempeld als path-dependency. De vraag is dan ook of prestatiesturing of SLA-sturing wel het juiste middel is om te gaan sturen op een fuzzy notions als duurzaamheid, leefbaarheid en leefomgeving. In principe gaat prestatiesturing over de instandhouding van de infrastructuurnetwerken en is niet gericht op organisatorische of institutionele veranderingen, zoals de integratie van duurzame leefomgeving in de uitvoeringspraktijk. Bovendien is duurzaamheid lastig meetbaar en stuurbaar en hebben duurzame maatregelen een lange terugverdientijd, terwijl de afspraken in de SLA maar voor vier jaar van kracht zijn.

Het doel van Rijkswaterstaat is om duurzame leefomgeving van de rand naar de kern van de uitvoeringspraktijk te krijgen. De SLA kan wel een geschikt middel zijn om duurzame leefomgeving structureel onderdeel te maken van de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat, aangezien de afspraken in de SLA worden doorvertaald naar de gehele organisatie. Maar duurzame leefomgeving is niet een eenvoudig doel met grijpbare handvatten om het te implementeren. Zoals beargumenteerd in de vorige paragraaf zou het streven naar duurzame leefomgeving moeten worden aangevlogen door middel van een learning-by-doing proces, waarbij er wordt geëxperimenteerd, gereflecteerd en geleerd van duurzaamheidsvraagstukken. "Its practical meaning will necessarily have to emerge out of an interactive process of social dialogue and reflection" (Jordan 2008, p. 18). Deze interactie ontbrak echter tussen de duurzaamheidsadviseurs en de programmeurs van de regionale en districten van Rijkswaterstaat. Hierdoor mankeerde het in de regio's vooralsnog aan handelingsperspectief en praktische betekenis voor duurzame leefomgeving. Hier is dus nog een verbeteringslag te slaan voor een succesvolle integratie van duurzame leefomgeving in de infrastructuurnetwerken.

De hoofdvraag van dit onderzoek is opgedeeld in de belangrijkste institutionele kansen en institutionele barrières. De ambitie van IenM en RWS voor duurzame leefomgeving in de infrastructuurnetwerken is sterk aanwezig en geeft een goede impuls aan het integratieproces. Bovendien zijn er veel rendabele keuzemogelijkheden in beheer en onderhoud om duurzame leefomgeving succesvol te integreren in de prestatiesturing van het hoofdwegennetwerk bij Rijkswaterstaat. Desondanks blijkt er toch een implementation gap te zijn ontstaan van beleid tot uitvoering, vanwege de genoemde institutionele

barrières in paragraaf 6.3. Deze barrières laten zien dat de fuzziness van duurzaamheid een rol speelt in het beperken van het integratieproces. Bovendien zie je dat er sprake is van path-dependency in prestatiesturing van Rijkswaterstaat, aangezien Rijkswaterstaat al jaren bezig is met het op orde brengen van de beschikbaarheid en veiligheid van het hoofdwegenetwerk. Hierdoor is het lastig om een nieuw element als duurzame leefomgeving aan het prestatiesturingsproces toe te voegen. Om deze impasse te doorbreken is het van belang dat er bewustzijn en commitment voor de integratie van duurzame leefomgeving in de infrastructuurnetwerken wordt gecreëerd in alle schakels van de organisatie achter het prestatiesturingsproces. Wanneer dit is bereikt, kan er pas echt een slag worden geslagen om duurzame leefomgeving te integreren in het prestatiesturingsproces van de infrastructuurnetwerken van Rijkswaterstaat om te streven naar energie neutrale, circulair ontworpen netwerken die bijdragen aan de integrale opgave van een gebied.

7. Reflectie

In dit hoofdstuk zal er worden gereflecteerd op het onderzoeksproces. Daarbij wordt er beargumenteerd wat er goed ging, wat minder goed ging en wat er geleerd kan worden van dit onderzoeksproces.

Nadat het onderzoeksvoorstel was ingeleverd was het tijd om op zoek te gaan naar geschikte literatuur en theorieën om een institutionele analyse van het prestatiesturingsproces uit te voeren. Door middel van adequate begeleiding en de gegeven literatuur in de master Environmental and Infrastructure Planning aan de RuG was het vinden van geschikte literatuur als positief ervaren. Verder ging het verzamelen van data in dit onderzoeksproces behoorlijk goed en gemakkelijk. Dit komt omdat ik een afstudeerstage heb gelopen op de afdeling Prestaties Netwerken van het organisatieonderdeel Water, Verkeer en Leefomgeving bij Rijkswaterstaat. Deze afdeling zat midden in het SLA-proces wat ik heb geanalyseerd. Daarom was het erg gemakkelijk om geschikte respondenten te vinden voor de diepte-interviews en de enquêtes. Ook had ik toegang tot het Intranet van Rijkswaterstaat en het Ministerie van Infrastructuur en milieu waardoor ik veel documenten heb kunnen verzamelen.

Een belangrijk middel om de institutionele analyse van het prestatiesturingsproces uit te voeren was het Institutional Analysis and Development framework van Ostrom. Dit framework is bedoeld om op een systematisch manier een besluitvormingsproces in een bepaalde action arena te analyseren. Het framework van Ostrom was bruikbaar om meer inzicht te geven in de institutionele context van het prestatiesturingsproces van Rijkswaterstaat. De onderverdeling van het prestatiesturingsproces in verschillende action arena's met bijbehorende 'rules' bleek erg handig om het besluitvormingsproces beter te begrijpen. Het was echter wel lastig om de vragen die voortvloeiden uit het framework van Ostrom te koppelen aan de te stellen vragen in de diepte interviews. Het was belangrijk om deze vragen om te vormen naar concrete en begrijpelijke vragen voor de respondenten die pasten binnen de situatie van het gesprek. Verder was het ook lastig om de enquêtes goed te koppelen aan de institutionele regels van Ostrom. Dit komt vooral omdat de enquête onderdeel is van een stageopdracht om duurzaamheid in de SLA te evalueren, waarbij er niet zozeer plek was voor een institutionele analyse op basis van het framework van Ostrom. Maar bij zowel de interviews als de enquêtes kwamen de rules van het framework ook vaak impliciet uit de antwoorden van de respondenten, zonder dat de onderzoeker er expliciet om vroeg. Een ander minpunt aan het framework van Ostrom was dat sommige belangrijke gevonden institutionele kansen en barrières niet te plaatsen waren in een bepaalde rule. Hierdoor konden deze kansen en barrières geen plaats krijgen in dit wetenschappelijk onderzoek met behulp van het Institutional Analysis and Development framework van Ostrom.

Ondanks deze kleine minpunten was het gebruik van het framework een erg geschikt hulpmiddel om meer inzicht te krijgen in de institutionele kansen en barrières van Rijkswaterstaat voor het integreren van duurzame leefomgeving in het prestatiesturingsproces van het hoofdwegennetwerk. Naar mijn mening zijn er dan ook genoeg nuttige en bruikbare conclusies en aanbevelingen gegeven in het vorige hoofdstuk.

Tot slot, zou het goed zijn om nog een vervolg te geven aan dit onderzoek. Dit kan door een referentie onderzoek te doen naar andere assetmanagers, zoals bijvoorbeeld ProRail. Soortgelijke organisaties hebben waarschijnlijk ook te maken hebben met dezelfde probleemstelling gegeven in dit onderzoek. Daarom kan het interessant vergelijkingsmateriaal opleveren waar beide organisaties van kunnen leren. Daarnaast staat er al een plan in de kinderschoenen om op basis van de resultaten uit dit onderzoek een focusgroep discussie te organiseren met sleutelspelers van IenM en Rijkswaterstaat over de integratie van duurzame leefomgeving in het prestatiesturingsproces.

Referenties

- Alexander, E. R. (2006). Institutional design for sustainable development. *The Town Planning Review*, 77(1), 1–28.
- Andersson, K. (2006). Understanding decentralized forest governance: an application of the institutional analysis and development framework. *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, 2(1), p. 25-35.
- Arts, J. (2007). *Nieuwe Wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Arts, J. Hanekamp, T., Linssen, R., Snippe, J. (2016a). Benchmarking integrated infrastructure planning across Europe – moving forward to vital infrastructure networks and urban region. Paper to be presented at Transport Research Arena April 18-21, Warsaw
- Arts, J. (2016b). Towards integration of infrastructure and spatial development. *PowerPoint RUG lecture, department of spatial planning and environment*.
- Barringer, B.R., Harrison, J.S. (2000). Walking a Tightrope: Creating Value Through Interorganizational Relationships. *Journal of Management*, 26(3), 367–403.
- de Bruijne (2015). Memo gesprek afdeling prestaties netwerken Rijkswaterstaat met Benno Bultink & Arjan Hijdra
- Buitelaar, E., Lagendijk, A., Jacobs, W. (2007). A theory of institutional change: Illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning A*, 39(4), 891–908.
- Center for International Private Enterprise (CIPE) and Global Integrity (2012). *Improving public governance: Closing the implementation gap between law and practice*. Washington.
- Clifford, N. (2010), *Key Methods in Geography*. Sage
- Crabbé, A. and P. Leroy (2008). *The handbook of Environmental Policy Evaluation*. Earthscan: London. ISBN
- Dronkers, J.H. (2016). Het nieuwe werken: samen werken aan duurzame netwerken in Nederland. *PowerPoint planologielezing RUG*
- Dunn, K. (2010). Interviewing. In: I. Hay (Red.). *Qualitative research methods in human geography*. Don Mills: Oxford University Press.
- González, S., & Healey, P. (2005). A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity. *Urban Studies*, 42(11), 2055–2069.
- Goselink, G. (2015). Duurzame leefomgeving in SLA 2017-2020. Conceptversie 02-04-2015
- Greener, I. (2005), The Potential of Path Dependence in Political Studies. *Politics*, 25: 62–72
- Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., van den Brink, M., Jong, P. (2010). The Adaptive Capacity Wheel: A method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. *Environmental Science & Policy*, 13(6), 459-471.

- Hay, I. (2010). *Qualitative Research Methods in Human Geography (Third)*. Canada: Oxford University Press Inc.
- Heeres, N., Tillema, T., Arts, J. (2012a). Integration in Dutch planning of motorways: From "line" towards "area-oriented" approaches. *Transport Policy* 24, 148–158.
- Heeres, N., Tillema, T., Arts, J. (2012b). Functional-spatial sustainability potentials of integrated infrastructure planning. *Social and Behavioral sciences* (48), p. 2533-2544
- Hijdra, A., Woltjer, J., Arts, J. (2015). Troubled waters: An institutional analysis of ageing Dutch and American waterway infrastructure. *Transport Policy* (42), p. 64-74.
- Jordan, A. (2008). The governance of sustainable development: taking stock and looking forwards. *Environment and Planning C*, 26(1), 17-33
- Kim, A. M. (2011). Unimaginable Change. *Journal of the American Planning Association*, 77(4), 328–337.
- Koppenjan, J. & Groenewegen, J. (2005). Institutional design for complex technological Systems. *International Journal of Technology, Policy and Management*, 5(3)
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). Offerteaanvraag SLA 2017-2020. Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). Voorstel vervolgaanpak SLA Duurzame Leefomgeving. Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016). Organisatie Ministerie van Infrastructuur en Milieu. geraadpleegd op 21-4-2016 via:
<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-milieu/inhoud/organisatie-ienm>
- O'Leary, Z. (2010). *The essential guide to Doing Your Research Project*. Sage, London.
- Olsen (2009). Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government. *European Political Science Review*, 1, pp 3-32
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Ostrom, O. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*. p. 641-672.
- Rijkswaterstaat (2005). Managementafspraken met opdrachtgevers en eigenaars. Statuut Agentschap Rijkswaterstaat. Den Haag.
- Rijkswaterstaat (2010a). Leidraad RAMS: sturen op prestaties van systemen. Tilburg
- Rijkswaterstaat (2010b). Assetmanagement binnen Rijkswaterstaat: verbeteren van de SLA-sturing: afspraken. Geraadpleegd op 2-4-2016 via Intranet Rijkswaterstaat.
- Rijkswaterstaat (2010c). Implementatieplan assetmanagement.
- Rijkswaterstaat (2011). Duurzaam Inkopen GWW. Geraadpleegd op 15-6-2016 via Intranet Rijkswaterstaat.
- Rijkswaterstaat (2014a). Powerpoint Prestatiesturing en SLA 2017-2020. 11-11-2014.
- Rijkswaterstaat (2014b). Netwerkbeheervisie leefomgeving.

Rijkswaterstaat (2015a). Kerndocument Netwerkbeheervisie.

Rijkswaterstaat (2015b). Handleiding omgevingswijzer.

Rijkswaterstaat (2015c). Samenvatting prestatie management in PDP.

Rijkswaterstaat (2015d) Duurzaamheidsrapportage: Rijkswaterstaat en duurzaamheid.

Rijkswaterstaat (2015e). PowerPoint Proces totstandkoming SLA offerte afdelingsoverleg PN 30-11-2015.

Rijkswaterstaat (2015f). PowerPoint schema aanpak SLA 2017-2020. 21-05-2015.

Rijkswaterstaat (2015g). Bijlage 1 bestuursnota duurzame leefomgeving. Versie 7-1-2015

Rijkswaterstaat (2015h). Uitkomsten LEF-sessie duurzaamheid in de SLA.

Rijkswaterstaat (2015i). PowerPoint begrip duurzame leefomgeving.

Rijkswaterstaat (2016a). SLA-offerte 2017- 2020. Conceptversie 18-01-2016.

Rijkswaterstaat (2016b). Kernnota bestuur 22 januari 2016. Duurzame Leefomgeving concept 7-1-2016.

Rijkswaterstaat (2016c). Plan van aanpak Prestatiemanagement. Conceptversie 13-04-2016.

Rijkswaterstaat (2016d). Service-Level-Agreement. Geraadpleegd op 24-4-2016 via Intranet Rijkswaterstaat.

Rijkswaterstaat (2016e). Presentatie Werkwijze prestatie sturing, Platform PN. 24-05-2016.

de Roo, G., Porter, G., (2007). *Fuzzy planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*. Aldershot. UK: Ashgate Publishing.

Roovers, G. (2014). Eisen aan omgevingsmanagement. *Ruimte en Water*. 7(2).

Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), p. 41–57.

Struiksmā, R., Tillema T., Arts, J. (2008). Space for mobility: towards a paradigm shift in Dutch transport infrastructure planning? Paper presented at AESOP 2008.

The Economist (2009). The Triple Bottom line. Geraadpleegd op 24-1-2016 via <http://www.economist.com/node/14301663>.

United Nations (1987). *Our common future: Report of the World Commission on Environment and Development*.

Wagner, W. & van Gelder, P. (2014). Applying RAMSSHEEP analysis for risk-driven maintenance.

Bijlagen

Bijlage 1: Handleiding Interviewvragen

Action arena: SLA offerteaanvraag

Inleiding

1. Heeft u er bezwaar mee als ik dit opneem?
2. Wat is uw functie binnen RWS en specifiek voor de totstandkoming van de SLA?
3. Wat is de SLA?
4. Wat houdt het thema duurzame leefomgeving in en wat wordt er geambieerd?

Offerteaanvraag SLA

1. Welke actoren zijn erbij betrokken? En hoe komen deze actoren op deze positie? Hoe worden ze gekozen? (Boundary rules)
2. Wat willen de betrokkenen? Hebben ze nog bepaalde eigen belangen? Wat wil DGB, DGRW, DGMI? (Position rules)
3. Wat voor acties ondernemen de betrokken actoren om te komen tot de offerte verzoek SLA? Wat zijn de keuzemogelijkheden? (Choice-rules)
4. Wat wordt het resultaat? Wat staat er al vast? Binnen welke kaders vindt de besluitvorming plaats? (Scope rules)
5. Hoe komt besluitvorming tot stand? Hoe wordt de offerte verzoek goedgekeurd? Gebeurt dat via stemmen of consensus? (Aggregation rules)
6. Wat voor kennis is beschikbaar op basis waarvan keuzes worden gemaakt? Wat voor informatie wordt gedeeld tussen de actoren? (Information-rules)
7. Hoe wordt men beloont bij goede resultaten, zoals het leveren van een duurzaam offerte verzoek voor de SLA? Wat is uw incentive om duurzaamheid te stimuleren? (Pay-off rules)

Algemene vragen

1. Er is geen apart budget voor duurzame leefomgeving, maar moet dat gekoppeld worden aan de netwerken? Is daar wel geld voor per netwerk en is het niet handiger om een apart budget te leveren voor duurzame leefomgeving, zodat het wat noodzakelijker wordt?
2. Wat wil men bereiken (Beleid)? Wat wordt vastgelegd (SLA)? Wat gebeurt er eigenlijk (praktijk regio's)? Waar loopt het voornamelijk vast in de line of sight? Wat zijn de barrières? Waar liggen de kansen?
3. Kan duurzame leefomgeving wel of niet in prestatiesturing voor beheer & onderhoud?

Action arena: Opstellen SLA

Inleiding

1. Heeft u er bezwaar mee als ik dit opneem?
2. Wat is uw functie binnen RWS en specifiek voor de totstandkoming van de SLA?
3. Wat is de SLA?
4. Wat houdt het thema duurzame leefomgeving in en wat wordt er geambieerd?

Opstellen SLA

1. Welke actoren zijn erbij betrokken? En hoe komen deze actoren op deze positie? Hoe worden ze gekozen? (Boundary rules)
2. Wat willen de betrokkenen? Hebben ze nog bepaalde eigen belangen? Wat willen BeleidsGDs, stuurgroep SLA, Kernteam BOV, projectteam SLA, bestuur RWS? (Position rules)
3. Wat voor acties ondernemen de betrokken actoren om te komen tot de offerte verzoek SLA? Wat zijn de keuzemogelijkheden? (Choice-rules)
4. Wat wordt het resultaat? Wat staat er al vast? Binnen welke kaders vindt de besluitvorming plaats? (Scope rules)
5. Hoe komt besluitvorming tot stand? Hoe wordt de offerte verzoek goedgekeurd? Gebeurt dat via stemmen of consensus? (Aggregation rules)
6. Wat voor kennis is beschikbaar op basis waarvan keuzes worden gemaakt? Wat voor informatie wordt gedeeld tussen de actoren? (Information-rules)
7. Hoe wordt men beloont bij goede resultaten, zoals het leveren van een duurzaam offerte verzoek voor de SLA? Wat is uw incentive om duurzaamheid te stimuleren? (Pay-off rules)

Algemene vragen

1. Er is geen apart budget voor duurzame leefomgeving, maar moet dat gekoppeld worden aan de netwerken? Is daar wel geld voor per netwerk en is het niet handiger om een apart budget te leveren voor duurzame leefomgeving, zodat het wat noodzakelijker wordt?
2. Wat wil men bereiken (Beleid)? Wat wordt vastgelegd (SLA)? Wat gebeurt er eigenlijk (praktijk regio's)? Waar loopt het voornamelijk vast in de line of sight? Wat zijn de barrières? Waar liggen de kansen?
3. Kan duurzame leefomgeving wel of niet in prestatiesturing voor beheer & onderhoud?

Action arena: Implementatie van de SLA

Inleiding

1. Hebt u er bezwaar mee als ik dit opneem?
2. Wat is uw functie binnen RWS?
3. Hoe werkt het uitvoeren van de SLA?
4. Bent u bekend met de SLA?
5. Wat houdt duurzame leefomgeving in en wat wordt er geambieerd op het hoofdwegennetwerk?
6. Wat gebeurt er qua duurzame leefomgeving al in beheer en onderhoud en verkeersmanagement voor het hoofdwegennetwerk?
7. Wat zijn de verwachtingen van duurzame leefomgeving na invoering van de nieuwe SLA?

Implementatie van de SLA

1. Welke actoren zijn betrokken bij prestatiebesturing op duurzaamheid in het hoofdwegennetwerk? En hoe komen deze actoren op deze positie? Zijn dit dezelfde mensen als voor beschikbaarheid en veiligheid etc.? (Boundary rules)
2. Wat willen de betrokkenen? Hebben ze nog bepaalde eigen belangen? Of is het vooral uitvoeren van de SLA? (Position rules)
3. Wat voor acties ondernemen de betrokken actoren om de afgesproken prestaties op het gebied van duurzaamheid in het hoofdwegennetwerk te leveren? Wat zijn de keuzemogelijkheden? (Choice-rules)
4. Wat wordt het resultaat? Wat staat er al vast? Binnen welke kaders vindt de besluitvorming plaats? (Scope rules)
5. Hoe komt de besluitvorming tot stand? (Stemmen, consensus) Wie bepaalt welke duurzame maatregel er wordt genomen? (Aggregation rules)
6. Hoe wordt men beloond bij goede resultaten, zoals het leveren van duurzame prestaties op het HWN? Of hoe wordt men gestraft bij het niet halen van de afgesproken prestaties? (Pay-off rules)
7. Is er genoeg informatie beschikbaar om de juiste duurzame keuzes of maatregelen te realiseren? Wat voor informatie wordt, of moet worden gedeeld tussen de actoren? (Information-rules)

Algemene vragen

1. Wie is verantwoordelijk voor het leveren van de afgesproken prestaties voor duurzaamheid?
2. Is daar voldoende capaciteit voor (tijd, geld, kennis)?
3. Hoe wordt er geprioriteerd in maatregelen? Gaat bereikbaarheid en veiligheid voor duurzaamheid?
4. Wordt de markt betrokken het prestatiebesturingsproces?
5. Wat wil men bereiken (Beleid)? Wat wordt vastgelegd (SLA)? Wat gebeurt er eigenlijk (praktijk regio's)? Waar loopt het voornamelijk vast in de line of sight? Wat zijn de barrières? Waar liggen de kansen?

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

De transcripten van de diepte-interviews zijn opvraagbaar bij de auteur. Zie colofon voor de contactgegevens.

Respondent	Organisatie	Datum
Medwerker WVL	Rijkswaterstaat	19-01-2016
Medewerker Bestuurstaf	Rijkswaterstaat	01-02-2016
Medewerker WVL	Rijkswaterstaat	01-02-2016
Medewerker DGMI	IenM	17-02-2016
Medewerker DGRW	IenM	17-02-2016
Medewerker DGB	IenM	29-02-2016
Medewerker Regionaal district	Rijkswaterstaat	25-05-2016
Medewerker GPO	Rijkswaterstaat	31-05-2016
Medewerker Programma Energie	Rijkswaterstaat	14-06-2016

Tabel 9. Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage 3: Enquête

De enquêtes waren onderdeel van stageopdracht bij Rijkswaterstaat in de vorm van een evaluatie van duurzame leefomgeving in de SLA. De enquêtes zijn verstuurd op 18 mei naar 10 medewerkers van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu en Rijkswaterstaat, waarvan er 5 respondenten de enquête hebben ingevuld en opgestuurd. De resultaten van de enquête zijn opvraagbaar. Neem hiervoor contact op met de auteur (zie colofon).

Stellingen	eens of oneens
<p>1. Start aanvraag</p> <ul style="list-style-type: none"> De offerte aanvraag was een goed startpunt. Met de offerte aanvraag in de hand wist ik wat mij te doen stond. De thema's in de offerte aanvraag waren duidelijk geformuleerd. 	
<p>2. Kennis</p> <ul style="list-style-type: none"> Er was voldoende kennis beschikbaar om een goede offerte op te kunnen stellen. Ik had voldoende toegang tot bruikbare/noodzakelijke informatie over het SLA-proces om een goede offerte op te kunnen stellen 	
<p>3. Opdrachtgever-opdrachtnemer relatie</p> <ul style="list-style-type: none"> De ambities van Beleid en RWS voor duurzaamheid in de SLA van kwamen overeen. Beleid en RWS hebben één taal, één werkwijze en één richting. 	
<p>4. Proces</p> <ul style="list-style-type: none"> Wij hadden minder moeten focussen op maakbaarheid in de 80% versie. De capaciteitsvraag is vanaf het begin goed meegenomen in het SLA-proces. Ik heb de offerte kunnen schrijven zoals IK die voor ogen had, zonder interventie van BSK/politieke overwegingen. 	
<p>5. SLA als instrument</p> <ul style="list-style-type: none"> De mogelijkheden voor duurzaamheid in de SLA en dus B&O, VM en WM zijn beperkt. Het is de moeite waard om veel energie te steken in het maken van afspraken voor duurzame leefomgeving. De scope van SLA (B&O, geen fte's) vormt geen belemmering voor de maatregelen die ik nodig acht om aan het offerte verzoek te voldoen. 	
<p>6. Output</p> <ul style="list-style-type: none"> De opgestelde SLA-offerte is uitvoerbaar voor de regio's (relatie SLA -> bruikbaarheid & uitvoerbaarheid). De noodzaak en het bewustzijn van duurzame leefomgeving is geland in de hoofden van ieder die zich bezig houdt met de SLA. 	

Open vragen

Ben je tevreden met de uitkomst:

-offerte is een passend antwoord op de offerte aanvraag

-de benoemde maatregelen/acties zijn haalbaar op inhoud

-de benoemde maatregelen/acties zijn haalbaar v.w.b. proces

Was jouw rol helder?

Wat vind je van SLA als instrument om afspraken te maken over prestaties op het gebied van duurzame leefomgeving?

Vind je dat duurzame leefomgeving als apart netwerk moet worden beschouwd? Of moet het een onderlegger zijn van de drie andere netwerken?

I.r.t bovenstaande vraag: moet er een apart budget voor duurzame leefomgeving zijn? Of moet ontwikkeling en maatregelen vanuit de netwerken worden betaald?

Wat zijn de belangrijkste kansen en barrières voor duurzaamheid in de SLA en dus in B&O, VM en WM?

Er zou een beter resultaat geboekt zijn als: