



Programmamanagement

Hoe programma's kunnen helpen om beter om te gaan met een toenemende complexiteit in de ruimtelijke planning

***Afstudeeronderzoek Guido Roegholt
Rijksuniversiteit Groningen
Master Environmental and Infrastructure Planning
Augustus 2012***

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op programmamanagement binnen Rijkswaterstaat. Als referentiekader zijn een aantal programma's geselecteerd. Doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in hoeverre een programmatische aanpak kan helpen om beter om te gaan met een toenemende complexiteit in ruimtelijke planning. In dit verkennende onderzoek zal gekeken worden wat de verschillende aanleidingen zijn om een programma te starten en wat de mogelijke meerwaarde hiervan is boven een projectaanpak. Omdat de ruimtelijke planning steeds vaker geconfronteerd wordt met een toenemende dynamiek en er een decentralisatietrend gaande is worden ruimtelijke vraagstukken steeds complexer. Vanuit theorie is een programma juist geschikt om te reageren op veranderingen in de omgeving tijdens de uitvoering van de programma-activiteiten, het pragmatische vermogen.

Om tot een analyse te komen in hoeverre de programma-aanpak kan helpen bij het beter omgaan met de dynamiek is in het theoretisch kader uiteengezet wat de trend van government naar governance precies inhoudt, het begrip complexiteit is nader toegelicht, de theorie van programmamanagement is bestudeerd en er wordt uitgelegd wat een lerende organisatie inhoudt. Uiteindelijk wil Rijkswaterstaat ook leren van hun eigen programma's. Voor de analyse zijn naast het bestuderen van documenten ook interviews met medewerkers van Rijkswaterstaat gehouden. Het verslag is ingedeeld in een theoretische deel en een empirisch deel. In de conclusies zullen deze twee worden samengebracht.

In het empirische deel zijn een negental programma's van Rijkswaterstaat geanalyseerd. Voor deze programma's is uiteengezet wat de aanleiding van het programma was en wat de doelstellingen zijn. Vervolgens zijn deze doelstellingen vergeleken met de theorie, deze theorie van programmamanagement omschrijft het doel van een programma als vaag, soms abstract en nog niet strak ingekaderd om zo te kunnen reageren op veranderingen in de omgeving. Het blijkt dat in een deel van de programma's deze doelen juist wel helder zijn omschreven, meetbaar zijn en weinig ruimte voor flexibiliteit over laten. Het lijkt er op dat programma's worden opgestart om een bepaalde efficiëntie aan te brengen in de verschillende werkwijzen. Er is minder aandacht voor het flexibele karakter van een programma. Er zijn ook programma's die dubbele doelstellingen kennen waarbij aandacht is voor zowel de 'harde' en dus meetbare doelstellingen als de 'zachte' en meer abstractere doelstellingen. Op één programma is dieper ingegaan om te achterhalen wat het programma in staat stelt om beter om te gaan met een toenemende complexiteit. In dit programma, het Impulsprogramma Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen, is onderzocht waar de erkenning van onzekerheid in de uitvoering zit en hoe elementen het programma flexibel maken. Het blijkt dat verschillende elementen die in de theorie omschreven staan herkenbaar zijn in het IDVV maar dat er nog kansen zijn om dit verder uit te breiden. Dit hangt samen met een veranderende houding die Rijkswaterstaat aan wil nemen; van een louter uitvoerende partij naar een partij die wil samenwerken met de markt en wil luisteren naar burgers.

Het blijkt dat de mogelijkheden van het begrip 'programma' nog niet volledig worden benut. Programma's worden soms nog te veel gezien en gestuurd als grote projecten waarin zekerheid en controle voorop staan. Meer erkenning voor onzekerheid en het uitbesteden van taken aan andere partijen staat hierbij voorop. Er kan nog meer gewerkt worden vanuit doelen in plaats van resultaten zoals dat nu soms nog gebeurt. Men moet zich tevens bewust zijn wat met wat voor programma er gewerkt wordt. Het aantal partijen dat hierbij betrokken is staat centraal. Er kan voor elk programma een speelveld van actoren worden opgesteld dat een indicatie kan geven hoe complex het programma is en in hoeverre een programmatische aanpak zinvol is. Hoe meer actoren, hoe zinvoller een programma. Kennis en kunde van programmamanagement kan echter nog worden uitgebreid binnen Rijkswaterstaat.

Inhoudsopgave

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Voorwoord | 6 |
| Hoofdstuk 1 – Inleiding | 7 |
| Achtergrond en aanleiding | 7 |
| Probleem-, doel- en vraagstelling en verantwoording | 9 |
| Methodologie en opzet | 11 |
| Leeswijzer | 12 |
| Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader | 13 |
| 2.1 Van government naar governance | 13 |
| 2.2 Rationaliteit | 14 |
| 2.3 Complexiteit | 15 |
| 2.3.1 <i>Complexe werkelijkheid</i> | 15 |
| 2.3.2 <i>Omgaan met onzekerheid</i> | 17 |
| 2.4 Programmamanagement: coördineren en aansturen van een netwerk | 22 |
| 2.4.1 <i>Inleiding</i> | 22 |
| 2.4.2 <i>Methodieken van programmamanagement</i> | 23 |
| 2.4.3 <i>Positionering binnen het onderzoek</i> | 24 |
| 2.5 Lerende organisaties | 27 |
| 2.6 Naar een conceptueel model | 28 |
| Hoofdstuk 3 – Analyse programma's bij Rijkswaterstaat | 30 |
| 3.1 Quick-scan programma's | 30 |
| 3.1.1 <i>Programmatische karakter</i> | 35 |
| 3.2 Impuls Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen | 38 |
| 3.2.1 <i>Structuur</i> | 38 |
| 3.2.2 <i>Sturing</i> | 40 |
| 3.2.3 <i>Omgaan met onzekerheden</i> | 41 |
| 3.2.4 <i>Flexibiliteit</i> | 42 |
| Hoofdstuk 4 – Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen | 45 |
| 5.1 Beantwoording onderzoeksvragen | 45 |
| 5.2 Conclusies | 51 |
| 5.3 Aanbevelingen | 52 |
| 5.4 Discussie | 54 |
| Lijst met afkortingen | 55 |
| Lijst met bestudeerde documenten | 55 |
| Referenties | 56 |
| Bijlagen | |

Lijst van figuren en tabellen

Figuur 1 - Communicatieve versus technische rationaliteit (pagina 14)

Figuur 2 – Conceptueel model (pagina 29)

Figuur 3 – Structuur spoor 3 IDVV (pagina 39)

Figuur 4 – Organogram IDVV (pagina 40)

Tabel 1: Tamed versus wicked problems (pagina 16)

Tabel 2: Theoretische aannames bij de netwerkbenadering (pagina 19)

Tabel 3: Omgaan met onzekerheden (pagina 23)

Tabel 4: Selectie programma's (pagina 30)

Tabel 5: Aanleiding om een programma te starten met mogelijke meerwaarde (pagina 34)

Tabel 6: Gelijk aan tabel 5 (pagina 47)

Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het afronden van de Master Environmental and Infrastructure Planning aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderzoek is uitgevoerd met medewerking van Rijkswaterstaat. Het verloop van het onderzoek is begeleid door de Rijksuniversiteit Groningen en Rijkswaterstaat. De begeleiding heeft er voor gezorgd dat het onderzoek binnen de gestelde tijd is afgerond en er voldoende inhoud aan is gegeven. Ik wil dan ook Tim Busscher (Rijksuniversiteit Groningen) en Ruud Nijland (Rijkswaterstaat) in de eerste plaats hartelijk bedanken voor de tijd die zij daar in hebben gestoken. Naast deze directe begeleiders wil ik ook alle medewerkers van Rijkswaterstaat bedanken die tijd in hun agenda's hebben vrijgemaakt om aan een interview mee te werken.

De wijze om op deze manier af te studeren is voor mij persoonlijk een zeer positieve ervaring geweest. Door het directe contact met de praktijk heb ik een goed beeld kunnen krijgen welke mogelijkheden er na je studie zijn. De stage heeft laten zien dat er veel mensen achter de schermen werken om Nederland bereikbaar, veilig en aantrekkelijk te houden. Dit is iets wat voor velen wellicht niet zichtbaar is.

Programmamanagement is een relatief nieuw concept voor veel organisaties, dit geldt ook voor Rijkswaterstaat. Door onderzoek te blijven doen naar de werkwijze van deze managementvorm en hiermee voor- en nadelen te benoemen kan programmamanagement verbeterd blijven worden. Zichtbaar is dat er vele vormen van programmamanagement bestaan en dat een eenduidige definitie of werkwijze nog verre van duidelijk is. Hiermee zijn er nog voordelen onbenut die deze dynamische manier van werken biedt. Door een koppeling tussen bestuurs-, bedrijfskunde en ruimtelijke planning is het interessant om in het kader van de Master Environmental and Infrastructure Planning hier onderzoek naar te doen om bepaalde relaties tussen de verschillende disciplines inzichtelijk te maken.

Ik hoop dat de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek kunnen bijdragen aan het verder implementeren van programmamanagement, en de vele kansen die dit biedt, binnen een organisatie als Rijkswaterstaat. Daarnaast hoop ik ook dat de kennis van project- en programmamanagement, ook dankzij dit onderzoek, verder verrijkt zal worden zodat het maximale eruit gehaald kan worden.

Guido Roegholt
Student Environmental and Infrastructure Planning

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

In organisaties worden programma's georganiseerd om volgens een bepaalde structuur projecten te sturen om zo tot projectresultaten te komen die beter op elkaar zijn afgestemd. Er bestaan vele definities van het begrip 'programma' en worden programma's op verschillende manier gestuurd en hebben ze verschillende doelen. Binnen organisaties hebben programma's vaak duidelijke doelstellingen en meetbare resultaten. Er zijn harde voorwaarden waar op afgerekend kan worden. Echter in de weerbarstige wereld van de planologie wordt vaak gestuurd op consensus waarbij doelen minder scherp zijn dus ook de voorwaarden om op af te rekenen ook vaag zijn. Tussentijds bijsturen kan wel, maar dit kan nog worden gezien als een probleem en niet als een kans. Vaak speelt onzekerheid over te verwachten ontwikkelingen een rol (uit A volgt niet zonder meer B) en verschillende opvattingen over dezelfde ruimtelijke opgaven door de verschillende participerende actoren. De factoren onzekerheid en ambiguïteit maakt het voor een organisatie als Rijkswaterstaat met programma's die interactie met de buitenwereld kennen een uitdaging om in de ontwikkeling van nieuwe programma's hiermee rekening te gaan houden. Is hier al sprake van en waar liggen de kansen? En belangrijker, hoe kan men voordelen behalen als er binnen de programma's meer met elkaar samen gewerkt wordt en rekening wordt gehouden met het bovenstaande om breed gedragen oplossingen te genereren die uiteindelijk een positieve uitwerking heeft in het fysieke domein?

De verscheidene afgeronde programma's zoals de Innovatieprogramma's Geluid en Lucht (IPG en IPL) waren 'technisch' van aard: het probleem werd op een relatief technisch rationele manier benaderd en er moest een nieuwe, innovatieve, oplossing worden gegenereerd. Andere programma's hebben laten zien dat niet alleen een technische invalshoek werd gekozen en een 'technische' oplossing centraal stond, maar ook meer voor de communicatieve invalshoek. Het programma SWUNG (Samen Werken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid) laat dit bijvoorbeeld al zien, hier vindt al meer overleg plaats met verschillende actoren die te maken krijgen met dit nieuwe geluidbeleid.

In de programma's, die een eigen typologie kennen, zijn meerdere aanleidingen te ontdekken waarbij de programma's verschillend van aard zijn en ook een verschillend doel hebben. Ze staan in een bepaalde verhouding tot elkaar waarbij het ene programma de input levert voor het andere programma. Hoe ziet deze verhouding eruit en wat kunnen de programma's van elkaar leren? Hoe kan in de technische rationele benadering van voldoende ruimte gecreëerd worden voor initiatieven en alternatieven van anderen? Daarnaast is er een (politieke) trend van decentralisatie waarbij het mogelijk is dat wanneer er meer gedelegeerd wordt naar lagere overheden het meer en meer complex wordt omdat er niet meer vanuit één locatie gestuurd wordt op ruimtelijke opgaven. Naast de technische oplossing zal er wellicht meer samenwerking nodig zijn, wat kunnen de voordelen van verdere intensivering van samenwerking zijn binnen de programma-aanpak en hoe is dit in te richten?

Belangrijk is ook om vast te stellen dat de rol van Rijkswaterstaat lijkt te veranderen, men kreeg kritiek dat in veel gevallen te conventioneel en te technocratisch werd gehandeld (Van den Brink, 2009). Voorheen werd een ruimtelijk probleem relatief snel technisch rationeel benaderd; voor elk type probleem lag een oplossing in het verschiet. Maar nu wordt duidelijk dat de oplossingen niet meer door één partij alleen kunnen worden gegenereerd: geluidswallen kunnen niet oneindig verhoogd worden (technische rationaliteit), wegen kunnen niet zomaar meer verbreed worden of nieuw worden aangelegd zonder interactie, de communicatieve rationaliteit. Er is dus sprake van een omslag in de afgelopen jaren naar een meer communicatieve benadering. Overleg met actoren wordt steeds belangrijker. Problemen

kunnen niet meer top-down benaderd worden want ze krijgen een min of meer ongestructureerd karakter. Voorbeeld hier is de aanleg van de Betuweroute waarbij het belang van de omwonenden te veel genegeerd werd waardoor er veel weerstand tegen de bouw ontstond. Er werd te weinig aandacht besteed aan alternatieve oplossingen en oplossingen werden als voldongen feiten gepresenteerd. De rol van Rijkswaterstaat lijkt hier dus ook mee te veranderen: van een technische oplosser naar een meer faciliterende actor die de kennis is huis heeft om het probleem technisch op te lossen, maar aan de communicatieve kant (interactie met actoren) wellicht nog kan leren uit ervaringen.

Door te onderzoeken wat de fundamentele kenmerken zijn van de verschillende sturingsmechanismen in programma's (bedrijfskundig vergeleken met planologisch) zijn, kan er gezegd worden of bepaalde kenmerken getransfereerd kunnen worden zodat de verschillende disciplines van elkaar kunnen leren. Daarnaast kan onderzocht worden in hoeverre de complexiteit van problemen, onder andere de toenemende onzekerheid, zoals die in de planologie bekend zijn ook aanwezig zijn binnen de verschillende programma's van Rijkswaterstaat en hoe door een reflectie hierop wellicht kennis verder ontwikkeld kan worden. Zo kan een handreiking worden gedaan om de doelen die gesteld worden in de programma's ook zo goed mogelijk na te streven door kennis van complexe problemen en besluitvormingsprocessen te gebruiken.

1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling en verantwoording

Probleemstelling

In de voorgaande paragraaf is beschreven welke punten aandacht van onderzoek zijn. Om tot een gespecificeerde probleemstelling te komen is het van belang om na te gaan welke begrippen en concepten er te onderscheiden zijn. Allereerst staat *programmamanagement* centraal, met dit mechanisme stuurt Rijkswaterstaat programma's. In het theoretisch kader zal dit concept nader worden toegelicht. Centraal staan dus ook de *programma's* van Rijkswaterstaat. Voor het onderzoek zijn negen programma's gekozen om de verschillende motieven om een programma te starten te beschrijven. In de methodologie staat verder beschreven op basis van welke criteria de selectie is gemaakt. Daarnaast verdient het *fysieke domein* ook aandacht omdat bij het bedrijven van planning het ruimtelijke object onderdeel van onderzoek is. De programma's van Rijkswaterstaat hebben uiteindelijk hun effectiviteit in het fysieke domein, daar worden ze ook geïmplementeerd. In dit onderzoek wordt uitgegaan van *ruimtelijke opgaven* omdat het hier gaat om meer dan slechts één object maar om een groep van ruimtelijke objecten die een verzameling van activiteiten vormen met een samenhangend karakter. Deze verzameling van projecten moet leiden tot het bereiken van vooraf overeengekomen doelen (Kor en Wijnen, 2005). Het laatste element dat in de probleemstelling terug zal keren is het toenemende besef dat (ruimtelijke) problemen en steeds meer een verschillend karakter kunnen aannemen en dus niet in alle gevallen meer louter technisch rationeel aangepakt kunnen worden. Met een toenemende betrokkenheid van verschillende typen stakeholders met elk een eigen belang die met elkaar een netwerk vormen neemt de kans op onzekerheid toe. Streven naar zekerheid maakt plaats voor tevredenheid over het proces, hier komt het concept *complexiteit* naar voren. Elke stakeholder denkt en handelt afzonderlijk volgens een orde van voorbereiding, besluit en uitvoering, maar een veelheid van die afzonderlijke benaderingen zorgt ervoor dat de grenzen van het handelingsveld van elke betrokkene overschreden worden en onttrokken wordt aan het oog, hierdoor verliest men de grip. Ook bestaat er soms de verleiding om de eigen orde centraal te stellen en de eigenbelangen te presenteren als de algemene belangen. De probleemstelling omvat daarom de onduidelijkheid hoe aan de ene kant een directieve sturing door Rijkswaterstaat (de grip op het programma) te combineren is met initiatieven van onderaf (bottom-up, bijvoorbeeld inspraak door burgers, lagere overheden en belangenorganisaties) en een zekere flexibiliteit in het programma in te bouwen zodat gereageerd kan worden op veranderingen die tijdens de uitvoering kunnen optreden, dit is het gevolg van een toenemende complexiteit in de planologie. Het begrip 'complexiteit' zal dan ook nader worden uitgewerkt in het theoretisch kader.

Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek zal met in achtneming van het bovenstaande dan ook worden om te bepalen in hoeverre een programmatische aanpak kan helpen in het beter omgaan met een toenemende complexiteit in ruimtelijke planning. Het op elkaar ingrijpende patroon van orde en chaos in complexiteit is zichtbaar in vele disciplines, zo ook in de planologie. De vraag is echter hoe de interactie tussen beide werkt. Aan de ene kant staat de complexiteit reducerende benadering waarin orde en regelmaat wordt getracht te bereiken. Aan de andere kant staat een complexiteits erkennende benadering waarin chaos en toeval wordt erkend (Teisman, 2007). Resultaat van het onderzoek kan zijn dat nieuwe kennis wordt opgedaan die kan worden toegepast op de programmatische aanpak van ruimtelijke problemen in de toekomst. Deze programma's zullen dan geoptimaliseerd kunnen worden op het vlak van omgaan met de toegenomen complexiteit. Een hogere effectiviteit kan worden bereikt en doelen zullen eventueel sneller gehaald kunnen worden. Samengevat komt de volgende hoofdvraag tot stand:

In hoeverre kan een programmatische aanpak, gelet op de programma's van Rijkswaterstaat, bijdragen aan het zo adequaat mogelijk omgaan met een toenemende complexiteit in ruimtelijke planning?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden is deze opgedeeld in meerdere delen om de verschillende onderdelen van meerdere kanten te kunnen belichten. De eerste vraag richt zich op wat programma's bij Rijkswaterstaat precies inhouden en hoe deze nu gestuurd worden en welke veranderingen hierin zijn opgetreden. Hierin wordt ook ingegaan welke typen programma's er binnen de organisatie bestaan, van implementatie- tot innovatieprogramma en hoe ze met elkaar samenhangen.

Het tweede deel van het onderzoek zal zich richten op de vraag in hoeverre de omslag binnen de ruimtelijke planning van het streven naar zekerheid en het geloof in maakbaarheid naar een erkenning en besef van een toenemende onzekerheid, en dus complexiteit, ook van toepassing is op de programma's die momenteel gevoerd worden door Rijkswaterstaat. Hiervoor worden enkele programma's tegen het licht gehouden. Vastgesteld zal moeten worden welke kennis op het gebied hiervan aanwezig is. Bepaalde kenmerken en elementen van complexiteit zullen wellicht terugkomen in de verschillende programma's.

In het derde deel zal de vergelijking worden doorgetrokken tussen wat er over toenemende complexiteit in de literatuur bekend is en hoe daar nu mee wordt omgegaan binnen Rijkswaterstaat bij het aansturen van hun programma's. Het doel van deze verlenging is, in tegenstelling tot het tweede deel, de blinde vlekken ontdekken en met de nieuwe opgedane kennis aanbevelingen kunnen doen hoe hier op kan worden ingespeeld. Het komt er op neer om eerst vast te stellen wat er wél bekend is en vervolgens vast te kunnen stellen welke kennis uit de planologie die bruikbaar is voor deze materie nog ontbreekt. Omgekeerd kan een voorzet worden gegeven hoe men vanuit meer bedrijfskundig perspectief naar complexiteit kijkt. Door de redenen hierachter te onderzoeken kan er een bepaalde kennisuitwisseling met planologie plaats vinden.

Om deze afzonderlijke delen van het onderzoek goed te kunnen uitvoeren, en antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag, zijn aan de hand van de hoofdvraag enkele deelvragen opgesteld:

- Wat wordt er verstaan onder het begrip 'programma' en 'programmamanagement' binnen en buiten Rijkswaterstaat?
- Waarom is er gekozen voor een programmatische aanpak bij de verschillende programma's?
- Is er binnen de programma's sprake van verschillende typen onzekerheid en ambiguïteit en wordt hier rekening mee gehouden?
- Is complexiteit binnen de programma's van Rijkswaterstaat te beperken door andere maatregelen?
- Zijn er elementen in de programma's te herkennen die een bepaalde flexibiliteit aanbrenge?

Hiermee wordt ook de relevantie van het onderzoek duidelijk; het probeert de vraag de beantwoorden hoe Rijkswaterstaat met het programmatisch aanpakken van ruimtelijke opgaven een toenemende complexiteit zo adequaat mogelijk kan beheersen. Dit omdat Rijkswaterstaat een omslag aan het maken is naar een meer communicatieve rationaliteit naar aanleiding van de eerder beschreven kritieken uit het verleden. Deze omslag is nog steeds niet volledig gemaakt (van den Brink, 2009; Glasbergen en Driessen, 2005). Een programmatische aanpak waarin samenwerking centraal staat, aandacht is voor 'zachte' elementen van programmasturing en flexibiliteit in de uitvoering in combinatie met een inzicht hoe om te

gaan met toenemende complexiteit kan wellicht vooruitgang brengen in het versterken van de eerder genoemde omslag. Tevens kan er in de planologie inzicht worden verkregen hoe men in bijvoorbeeld de bedrijfskunde (een discipline die goed vertegenwoordigd is binnen Rijkswaterstaat) tegen complexiteit in programma's aankijkt en hoe hier dus in de planologie bij programmatisch werken van kan worden geprofiteerd.

1.3 Methodologie en opzet

In het onderzoek zal gebruik gemaakt worden van verschillende onderzoeksmethoden. Het eerste deel zal zich richten op theorie, dit zal de basis vormen voor het onderzoek. In het tweede deel zal de focus liggen op de empirie in de vorm van semi-gestructureerde interviews. Afsluitend zullen in het laatste deel conclusies en aanbevelingen worden gedaan op basis van het uitgevoerde onderzoek. In deze paragraaf worden deze drie stappen nader toegelicht.

Theorie

De theorie van het onderzoek zal het fundament vormen voor het empirische deel. Dit fundament zal gevormd worden uit een literatuurstudie. In deze literatuurstudie zullen alle concepten worden behandeld die noodzakelijk zijn om het empirische deel goed uit te kunnen voeren. Dit zal hoofdzakelijk theorie zijn afkomstig uit de planologie.

Echter moet ook stil gestaan worden bij het gegeven dat binnen Rijkswaterstaat niet alleen kennis wordt gebruikt die afkomstig is uit de planologie. Bij het sturen van programma's bij Rijkswaterstaat komt ook kennis uit onder andere de bedrijfs- en bestuurskunde aan de orde. Omdat het onderzoek wordt uitgevoerd vanuit een planologische achtergrond zal dit ook de boventoon voeren. Desondanks zullen er ook zijsprongen worden gemaakt om ook te kunnen begrijpen hoe bepaalde visies op het sturen van programma's op de manier zoals Rijkswaterstaat dat doet zijn ontwikkeld. Er moet immers een kans worden geboden om kennis tussen beide disciplines uit te wisselen. Daarvoor is dus noodzakelijk om ook buiten het domein van de planologie te kijken.

Empirie

Na de literatuurstudie, waar aandacht is besteed aan de theorie, zal het empirisch deel de praktijk aan bod komen. Dit deel is tot stand gekomen door documentenanalyse en interviews met programmamanagers, projectleiders en omgevingsmanagers. Het empirisch deel zal bestaan uit een analyse hoe de verschillende programma's tot stand gekomen zijn, wat er onder een programma wordt verstaan en wat de (in)directe aanleiding van het programma was. Dit zal voornamelijk op basis van documenten gebeuren en waar nodig zal de informatie uit interviews als ondersteuning hierbij dienen.

Om tot aanbevelingen te komen die gebruikt kunnen worden is het van belang om een verzameling programma's te gebruiken die divers is. Met diversiteit wordt hier bedoeld dat de aanleiding, omvang en doelen van de programma's in grote lijnen verschillen vertonen. Op die manier kunnen geleerde lessen, toegepaste strategieën en maatregelen om flexibiliteit in het programma in te bouwen goed met elkaar vergeleken worden en breder getrokken worden over de gehele organisatie. Voor het onderzoek zijn daarom een negental programma's bekeken om de exacte aanleiding vast te stellen, hier blijken een aantal verschillende stromen in te herkennen. Hoe is nu precies de verzameling tot stand gekomen? Bij het selecteren van de programma's zoals hebben bepaalde criteria een rol gespeeld. Als er gezocht wordt naar programma's binnen Rijkswaterstaat verschijnt een uitgebreide lijst met tientallen programma's. Dit kunnen programma's zijn die met het uitvoeren van beleid weinig raakvlak hebben; het gaat dan om bedrijfsinterne programma's die ten doel hebben om binnen de organisatie een verandering aan te brengen. Deze verzameling programma's is daarom als eerste afgevallen. Ook was er een verzameling te onderscheiden die als doel hadden om ICT-processen te stroomlijnen en te verbeteren, hier was voor dit onderzoek dan ook geen

raakvlak en dus is deze verzameling ook afgevallen. Het leidende principe bij het selecteren was dat het programma in een zekerere zin raakvlak met ruimtelijke ordening moest hebben waarbij meer dan één partij betrokken was in de uitvoering en sprake zou kunnen zijn van een multi-opdrachtgever/nemerschap, dit kan namelijk complexiteitsverhogend werken. Bij voorkeur moest het programma actueel zijn in de zin dat het nog loopt of recent is afgerond. In de verkregen lijst die door het invullen van de zoekterm ‘programma’ op het interne netwerk van Rijkswaterstaat is ontstaan is dus systematisch gewerkt om tot een selectie te komen. Na het wegstrepen van de niet-relevante categorieën is een uiteindelijke selectie van 23 programma’s overgebleven die aan de criteria voldeden. Na een overleg met de externe onderzoeksbegeleider is een selectie gemaakt van negen programma’s waarover informatie snel beschikbaar was en mensen betrokken waren die op korte termijn bereid waren om een interview mee af te nemen. Deze begeleider heeft als ‘gatekeeper’ gewerkt om versneld in contact te komen met andere medewerkers van Rijkswaterstaat. Dit waren zowel programmamanagers, projectleiders en een omgevingsmanager.

In de interviews zal voornamelijk worden gefocused wat de geïnterviewden onder complexiteit verstaan, hoe zij een toenemend speelveld aan actoren ervaren en welke onzekerheden daarbij komen kijken. De bedoeling is om een algemeen beeld van een toenemende complexiteit in programma’s te schetsen, daarom is zullen de geïnterviewden niet bij naam worden genoemd maar zal daar waar nodig de functie of werkniveau worden vermeld.

Bij de verwerking van de interviews komt een zeker subjectiviteit van de onderzoeker kijken. Dit zal een punt van discussie blijven. Om een zo objectief mogelijk beeld te schetsen wordt na afloop van het onderzoek een reflectiebijeenkomst georganiseerd met zoveel mogelijk betrokkenen om de bevindingen en conclusies mee te delen en waar nodig te relativiseren. Deze bijeenkomst zal naast het versterken van de onderzoeksresultaten ook dienen om de betrokkenen ervaringen met programma’s met elkaar te laten delen. Hiermee kunnen nieuwe inzichten worden verkregen die in de toekomst ingezet kunnen worden.

1.4 Leeswijzer

Het onderzoeksverslag is opgedeeld in een theoretisch deel en een empirisch deel. In hoofdstuk twee zal ingegaan worden op de trend van government naar governance, het begrip rationaliteit zal nader worden toegelicht, er wordt uitgelegd wat complexiteit in het kader van dit onderzoek betekent, de theorie van programmamanagement wordt in de volgende paragraaf uiteengezet met aandacht voor de verschillende methodieken die programmamanagement kent en als laatste zal aandacht worden besteed aan lerende organisaties. Rijkswaterstaat wil uiteindelijk ook leren van de programma’s. In hoofdstuk drie wordt besproken wat er bij Rijkswaterstaat precies wordt verstaan onder de programma-aanpak. Dit zal gebeuren door uiteen te zetten wat de aanleiding was voor een aantal programma’s en de mogelijke meerwaarde hiermee aan te geven. Vervolgens zal worden ingegaan op het Impulsprogramma Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen om aan te geven waar de erkenning van onzekerheid zoals die in de theorie omschreven staat zichtbaar is en met welke elementen een bepaalde flexibiliteit wordt aangebracht. In het vierde en laatste hoofdstuk staan de conclusies en wordt de vergelijking tussen theorie en empirie vervolgens voltooid om tot een aantal aanbevelingen te komen. Als laatste paragraaf zijn een aantal punten van discussie opgesomd die de resultaten van het onderzoek in het juiste perspectief moeten plaatsen.

Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader

2.1 Van government naar governance

Government en governance zijn twee verschillende typen overheidssturing bij het uitvoeren van beleid. Government en governance zijn tegengestelde concepten van elkaar: top-down versus bottom-up sturen. De afgelopen jaren is de verschuiving ingezet door de Rijksoverheid (en dus ook Rijkswaterstaat) van government naar governance. Door deze verschuiving is er binnen de Nederlandse overheid veel veranderd. Hieronder zullen beide begrippen nader worden toegelicht.

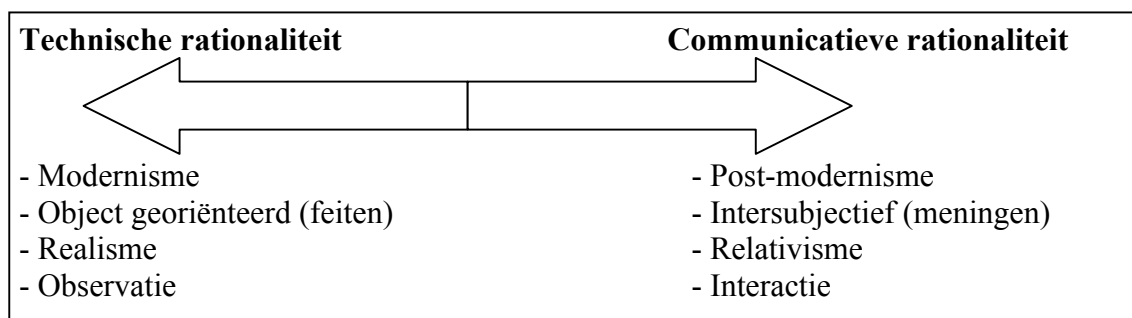
Gedurende een lange tijd hebben de centrale overheden in Nederland wel het belang gezien om samen te werken met gemeenten en provincies, maar ondanks dit inzicht hebben ze niet het nut gezien om hun eigen werkwijze en bestaande procedures aan te passen (Teisman et al., 2004). Men werkte het liefst volgens een vast patroon waar de doelen duidelijk geformuleerd waren, de verantwoordelijkheden helder verdeeld, voorspelbaarheid aanwezig en het probleem duidelijk gedefinieerd was (Edelenbos, 2005). Deze manier van sturen wordt ook wel ‘government’ genoemd, er geldt hierbinnen een duidelijk hiërarchische en goed geïstitutionaliseerde vormen van overheden en het leidt dan ook noodzakelijk tot een gecentraliseerde vorm van sturen. Men ging uit van een maakbare samenleving die door strakke regelgeving te controleren en beheersen was. In het begin van de jaren '70 werd dit principe ter discussie gesteld door onder andere een economische terugslag, liberalisering binnen de Europese Unie en een verschuiving van de politieke macht naar rechts (Kapucu, 2009). In het totaal leidde het tot een omslag naar een andere manier van sturing: van government naar governance. De overheid werd zich er van bewust dat het belangrijk was om de burgers te betrekken in beleidsvormingsprocessen. Binnen governance wordt uitgegaan van een manier van handelen die zich richt op zichzelf organiserende netwerken. De bottom-up processen kregen meer de ruimte, autoriteit maakt hier plaats voor herkenning van wederzijdse afhankelijkheden tussen de verschillende betrokken partijen. Binnen deze netwerken wordt in tegenstelling tot het governmentprincipe horizontaal gestuurd en ligt de nadruk op de integratie van kennis, middelen en diensten. Omdat goed geïntegreerde netwerken zelfs voldoende weerstand kunnen bieden aan overheidssturing, is het voor de overheid van belang om dit niet te onderschatten. De focus bij governance ligt dan ook op het optimaliseren van het proces en samenwerking tussen alle partijen bij besluitvorming. Bij onvoldoende samenwerking kunnen andere partijen op verschillende manieren het besluitvormingsproces dusdanig vertragen. Hoe eerder zij betrokken worden in het proces, hoe minder zij geneigd zijn om het proces te vertraging of blokkeren (Van der Heijden, 1996).

Door een toename van de betrokkenheid van actoren en daarbij ook de toename van meningen en verschillende waarden kunnen vraagstukken complexer worden, samenwerking is dus ook vereist om hier uit te komen (van Bueren et al., 2003). Hiërarchie maakt dus plaats voor dynamiek in een netwerk waarbij actoren een wederzijdse afhankelijk kennen. Governance wordt dan ook wel omschreven als netwerkmanagement waarbij het draait om vertrouwen, legitimiteit van besluiten en draagvlak en reductie van onzekerheid (Teisman et al., 2009). Deze verschuiving van government naar governance kan geplaatst worden in een bepaalde orde van verandering, Boonstra (2004) onderscheidt een drietal verandering binnen organisaties. Van een planmatige verandering (eerste orde) waarin in een voorspelbare situatie een relatief niet-ambigu probleem zouden kunnen worden opgelost. Organisatieverandering (tweede orde) kan worden toegepast als de veranderingen wel verreichend zijn, de problemen zijn niet geheel onambigu maar nog wel herkenbaar. Dit lijkt relatief op de eerste orde van verandering maar hier is aandacht om participanten te laten leren van hun ervaringen. De derde en laatste orde zijn vernieuwingsprocessen waarbij actoren van diverse partijen

betrokken zijn. Deze transformaties zijn nodig wanneer er sprake is van ambigue vragen, slecht gedefinieerde problemen, instabiele situaties en onvoorspelbare interactiepatronen. Interactieve leerprocessen kunnen deze transformatie vormgeven, door de continue verandering die zij teweeg brengen uit een doorgaand proces van interactie en zelforganisatie. Dit past volgens Teisman (2005) dan ook in de complexiteiterkende benadering, iets waar verderop in dit theoretisch kader nog op ingegaan wordt. Het proces van decentralisatie zou dus kunnen leiden tot een toename van de complexiteit. Hier dient dan ook op te worden gereageerd zodat met deze toenemende complexiteit op een zo adequaat mogelijke manier kan worden omgegaan.

2.2 Rationaliteit

‘If there is one theme that runs through all the discussions and debates on planning, it is that of rationality’. Deze uitspraak van Friedmann (1987) geeft weer dat rationaliteit duidelijk verbonden is met planologie. Keuzes worden gemaakt op basis van argumentatie die voor elk individu weer anders is opgebouwd. Een keuze zal, bewust of onbewust, altijd gestoeld zijn op bepaalde ervaringen die voortvloeien uit onder andere empirische waarnemingen, deze ervaringen bij elkaar vormen als geheel een referentiekader waaraan de keuzes worden getoetst. Een consistent denkraam van waaruit een subject de werkelijkheid probeert te bevatten. Niet elke keuze zal door dezelfde argumentatie worden geleid. Een keuze zal gemaakt worden op basis van rationaliteit: dit is in algemene zin consistent handelen op basis van een rede. Ook bij het sturen van programma’s zullen keuzes moeten worden gemaakt, hierbij zullen programmamanagers ook leunen op rationaliteit. Dat elke beslissing niet op basis van dezelfde rationaliteit gemaakt kan worden is in de afgelopen jaren duidelijk geworden, problemen kunnen niet altijd recht toe, recht aan volgens een vast patroon worden aangepakt (Allmendinger, 2009). Deze rationaliteit kan in de planologie volgens de Roo (2001) in een spectrum worden weergegeven met aan weerszijden de twee extremen: technische rationaliteit en communicatieve rationaliteit. Deze twee vormen zijn in figuur 1 weergegeven. De kenmerken van beide extremen worden in de volgende alinea’s besproken.



Figuur 1 – Communicatieve versus technische rationaliteit (Naar: Almendinger, 2009)

Technische rationaliteit

Er zijn meerdere benamingen voor de technische rationaliteit in de theorie terug te vinden. Het functioneel-rationeel, direct-oorzakelijk of hypothetisch-deductisch verklarende model zijn enkele voorbeelden (de Roo, 2001). Dit model gaat uit van een wetenschapsonwikkeling waarbij details uit de context geïsoleerd kunnen worden terwijl alle andere elementen en relaties verondersteld worden gelijk te blijven, *observatie* plegen. Het kan worden vergeleken met een laboratorium waarin een aantal keer een proef wordt gedaan waardoor door herhaaldelijk een experiment uit te voeren een verschijnsel kan worden verklaard omdat elke keer de uitkomst hetzelfde is. Dit model heeft als doel te leiden tot een volledig begrip van een deel van de werkelijkheid, dit past in de *modernistische* gedachte. Al in de jaren '60 stond de functioneel-rationele lijn centraal als leidend beginsel in de planning ter discussie, reden hiervan was dat de beslislijn die het model karakteriseert er vanuit gaat dat men het vermogen

heeft om alles te kunnen vatten. Het impliceert dat er een grote kennis aanwezig is over de te behandelen problematiek. Enkelen gaven al de beperkingen aan van deze rationaliteit, bijvoorbeeld door te stellen dat het beschikken over volledige informatie en het gelijktijdig en gelijkwaardig kunnen vergelijken van alle mogelijke alternatieven is in de meeste gevallen simpelweg onmogelijk, de *bounded rationality* (Simon, 1967) of door beperkingen te geven waar beslissers mee geconfronteerd worden (March & Simon, 1958). Er blijven echter vraagstukken over die op een functioneel-rationele manier benaderd kunnen worden. Als voorbeeld kan het verkeerslicht worden gegeven: we zijn het met elkaar eens dat de kleur rood staat voor stoppen, en de kleur groen staat voor doorrijden. Er hoeft geen discussie te worden gevoerd wanneer we door mogen rijden en de factoren die de beslissing bepalen voor al dan niet door te rijden zijn relatief constant, daarom kan een vraagstuk als deze op een technisch rationele manier benaderd worden. Kernbegrippen van technisch rationeel handelen zijn dus *modernisme*, object georiënteerd, *realisme* en verklaren door *observatie* (figuur 1).

Communicatieve rationaliteit

Het planningsproces is een dynamisch proces waar vele factoren invloed uitoefenen en zijn deze factoren continu aan verandering onderhevig. Het vraagstuk kan niet los worden gezien van zijn omgeving, uitsluiting van externe factoren zoals in een laboratorium is dus niet mogelijk. Het resultaat is immers ook mede afhankelijk van de context waarin het gelegen is (de Roo, 2001). Dit past in de *post-moderne* gedachte waarbij het streven naar zekerheid losgelaten wordt. Communicatieve rationaliteit wordt dan ook wel beschreven als de logica van gedrag, intersubjectieve keuze, wilsovereenstemming en sociale actie. Het wordt ook steeds vaker een functioneel-methodische betekenis toegedicht (Healey, 1992). Hier gaat het om het objectieve maar om het begrip van het intersubjectieve, de oorzaak/gevolg-relatie van *intersubjectief* handelen. Een vraagstuk zal door interpretatie van de verschillende betrokkenen worden geformuleerd en benaderd, door middel van discussie zullen zij tot een collectieve oplossing moeten komen. Dat hierin een mate van onzekerheid in verborgen ligt is een logisch gevolg, men moet er immers gezamenlijk uitkomen en dat de meningen verschillen in veel gevallen moge duidelijk zijn. Door *interactie* tussen de verschillende actoren kunnen de verschillende interpretaties van een probleem met elkaar vergeleken worden en kan hier overeenstemming over worden bereikt. Kernbegrippen van de communicatieve rationaliteit zijn dus post-modernisme, interactie en intersubjectief handelen (figuur 1). Niet alle vraagstukken zullen op de uitersten van het spectrum worden benaderd, vaak ligt het vraagstuk tussen die twee uitersten.

2.3 Complexiteit

2.3.1 Complexe werkelijkheid

In de planologie wordt complexiteit (*complexity*) vaak samen genoemd met het begrip *chaos*. Dit verwijst naar de gelijknamige *chaostheorie*. Deze theorie komt voort uit de wis- en natuurkunde. Het *butterfly-effect* is een van de meest heldere voorbeelden van deze theorie: het beschrijft dat een vleugelslag van een vlinder in bijvoorbeeld Zuid-Amerika een beweging in de lucht veroorzaakt die uiteindelijk doorwerkt tot een extreme weersverandering in Noord-Amerika. In het algemeen betekent dit dat verschijnselen toch minder willekeurig voorkomen dat men eerst wilde aannemen, er vindt een bepaalde organisatie plaats. Chaostheorie geeft een kijk dat alles niet zo geordend is als dat het wellicht lijkt, maar er is desondanks een orde waar te nemen in wat eerst chaos lijkt: het vermogen dat men zich zelf kan organiseren binnen een systeem (Curlee & Gordon, 2011). Complexiteit daarnaast, wat voorgekomen is uit de chaostheorie, accepteert dat er simpelweg onzekerheden bestaan, de beste manier om dit te beheersen is om een flexibel proces te hanteren in plaats van een rigide stappenplan (Weaver, 2007)

In de besluitvorming rondom ruimtelijk vraagstukken of opgaven komt het vaak voor dat niet één maar verscheidene individuen en organisaties beslissingen nemen. In deze complexe situaties, ze zijn immers niet meer simpel op te lossen, spelen verschillende belangen een rol en is men het er in eerste instantie niet over eens hoe het begrip ‘algemeen belang’ in te vullen. Er bestaat onenigheid over. In dit soort situaties wordt gesproken over complexe besluitvorming (Teisman, 1995). Dit begrip heeft geen duidelijk begin- en eindpunt, het is een weg die wordt afgelegd van een idee tot aan de maatschappelijke verandering, Teisman beschrijft de weg als “volgtijdelijke reeksen van beslissingen die bepalend zijn voor het verloop van complexe besluitvormingsprocessen”. In de complexe besluitvorming staat niet zozeer het besluit centraal, maar de manier waarop dit besluit tot stand gekomen is. Beslissingen onderweg zijn genomen onder andere op basis van verschillende beleidsdocumenten en discussie die ook weer voortkomen uit afzonderlijke reeksen van beslissingen. Deze haken dan ook voortdurend in elkaar. Binnen de afzonderlijke beslissingen hebben de verschillende actoren mogelijk in verschillende verhouding met elkaar gestaan (Teisman, 1995).

Rittel en Webber (1973) maakten al decennia geleden een onderscheid in soorten problemen, zij noemden dit *tamed problems* aan de ene kant, en *wicked problems* aan de andere kant (tabel 1). Enkele verschillen tussen tamed en wicked problems:

| Tamed problems | Wicked problems |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Duidelijk geformuleerd (stabiel) probleem | Geen duidelijke formulering mogelijk voor het probleem (ongestructureerd) |
| Helder begin- en eindpunt | Onduidelijk wanneer eindpunt bereikt is |
| Evaluatie of de oplossing goed of fout is mogelijk | Evaluatie op basis van ‘zachte’ criteria |
| Problemen kunnen in categorieën worden ondergebracht en op dezelfde manier worden opgelost | Elk wicked problem is uniek op zichzelf, geen standaard oplossing |
| Probleem heeft een duidelijke oorzaak en geeft een heldere oplossing | Oorzaken kunnen op meerdere manieren worden uitgelegd, deze keuze bepaalt aanpak van het probleem |

Tabel 1. Tamed problems versus wicked problems. Naar: Rittel (1973)

Dit onderscheid is in lijn met de omslag die de overheid aan het maken is van een centraal sturende overheid die geloofde in de maakbaarheid van de samenleving, problemen werden centraal aangepakt volgens een principe van blauwdruk; wat op de ene plek werkte gebruikte men ook op de andere plek. Men volgde een positivistische gedachte waarin op grond van objectief vast te stellen gegevens getracht wordt om tot uitspraken te komen die van toepassing zijn op de verschijnselen en die ons beheersen. Het positivisme gaat hierbij uit van empirie, de zintuiglijke waarnemingen en ervaringswerkelijkheid. De studie probeert dan op grond van ervaringsfeiten en bepaalde samenhang aan te tonen en wetmatigheden te ontdekken (Allmendinger, 2009). Lang is getracht in de planologie om door modelleren de werkelijkheid te begrijpen en te werken volgens een principe van duidelijke doelstellingen, probleemformulering, duidelijke verantwoordelijkheden en voorspelbaarheid (Edelenbos en Teisman, 2008). Er is echter gebleken dat niet één werkelijkheid is, maar dat deze werkelijkheid voor iedereen weer anders is, men vergelijkt de empirie uiteindelijk met een eigen referentiekader. Deze referentiekaders variëren omdat ze gebaseerd zijn op uiteenlopende, en soms conflicterende, belangen (Koppenjan en Klijn, 2004). Dit geeft onzekerheid in de besluitvorming. Samen met een toegenomen interactie tussen verschillende actoren en bestuurslagen, de netwerken, zorgen er voor dat beleidsvorming te maken heeft met een zogenaamde complexiteit. Erkenning van de onzekerheid en ongestructureerde problemen worden gesteund door de complexiteitstheorie.

Wat maakt de planologie, en dan in het bijzonder in Nederland, dan relatief complex? Er zijn in de literatuur vele toelichtingen op het begrip ‘complexiteit’. In het fysieke domein waar de planologie haar uitwerking voornamelijk kent ligt de focus van dit begrip voornamelijk op non-lineariteit, interactie tussen de actoren en het vermogen van zelfstandig te kunnen organiseren (Hommes, 2008). Non-lineariteit betekent dat er geen duidelijk oorzaak-gevolg relatie aan te geven is, A geeft niet zonder meer B. Problemen krijgen een ongestructureerd karakter en er is geen uniforme manier om problemen van dezelfde categorie aan te pakken. Tevens kan in een non-lineair systeem door het minimaal veranderen van een of twee variabelen het hele systeem veranderen, hierbij kan het hele systeem ook weer in grote mate verschillen van het totaal van de losse delen. De output van een complex systeem is tevens non-lineair omdat de onderdelen over en weer communiceren via een netwerk van feedback, heen en weer (Anderson, 1999). Ook zal waar meer bottom-up besloten wordt meer interactie tussen actoren optreden. Zij moeten via het netwerk wat ze vormen samen tot een besluit komen (van Bueren et al., 2003). Deze interactie zal volgens een bepaald patroon verlopen. Dit samengebracht geeft de volgende betekenis aan het begrip complexiteit: de algemene kenmerken van een complex systeem zijn de non-lineaire *onderlinge verbondenheid* (interconnectedness) van de elementen en de mogelijkheid dat deze elementen zichzelf kunnen organiseren in een bepaalde structuur (Otter, 2000). Hier valt nog iets aan toe te voegen. In tegenstelling tot sommige natuurlijke complexe systemen kunnen mensen zich eenvoudiger aanpassen aan de situatie. Mensen leren door interactie met andere mensen en hun directe omgeving, dit beïnvloedt hun manier van beslissen, en hiermee heeft het een invloed op hun rationaliteit. Deze mogelijkheid van aanpassing voegt iets aan de complexiteit in planologie wat in veel andere disciplines niet of lastiger mogelijk is (Otter, 2000). In de afgelopen jaren is de erkenning van complexiteit in ruimtelijke vraagstukken toegenomen, de problemen die aangepakt moeten worden en de systemen waarbinnen zij spelen zijn complexer geworden; sociaal-economische veranderingen en veranderende technologieën liggen hier onder andere aan ten grondslag. Beleidsmakers worden tegenwoordig in toenemende mate geconfronteerd met complexe en ‘wicked’ vraagstukken, dit vereist collectieve actie, onder meer door het toepassen van een netwerkbenadering (van Bueren et al, 2003), dit kwam aan de orde in §2.2. Tevens gaan onzekerheden ook een rol spelen, hoe onzekerder een mogelijke uitkomst is, hoe complexer het probleem daarmee wordt (Hommes, 2008). De aanwezigheid van een *variëteit aan referentiekaders*, een *onduidelijke probleemformulering* en een *complex wordend beleidsveld* geeft onzekerheid in de besluitvorming. Met een toegenomen interactie tussen verschillende actoren en bestuurslagen, de netwerken, zorgt dit er voor dat beleidsvorming te maken heeft met een zogenaamde complexiteit. Erkenning van de onzekerheid en ongestructureerde problemen worden gesteund door de complexiteitstheorie.

2.3.2 *Omgaan met onzekerheid*

Oorzaken van onzekerheden

Complexe en moeilijke problemen zijn vaak verbonden met een aanwezige onzekerheid. Naast de inhoudelijke onzekerheid over het probleem zelf bestaan er ook andere vormen van onzekerheid. Dit vanwege de betrokkenheid van vele actoren die verschillende strategieën gebruiken, beslissingen die genomen worden in verschillende arena’s en dit gebaseerd op hun eigen percepties, belangen en doelstellingen met als doel om invloed uit te oefenen op hoe een bepaald probleem wordt aangepakt. Dit is een bepaalde strategische onzekerheid (Koppenjan en Klijn, 2004). Hiernaast refereren Koppenjan en Klijn (2004) ook aan cognitieve en institutionele onzekerheden. Hier wordt later nog op ingegaan. De theoretische aannames (tabel 2) die zij doen bij het toepassen van een netwerkbenadering in het aanpakken van complexe problemen leiden er toe dat de eerder genoemde typen onzekerheid in essentie kunnen worden gemanaged door een wederzijdse aanpassing en samenwerking tussen

actoren. In het proces naar oplossing van het probleem zullen de belangen van de betrokken actoren kenbaar worden. Het beantwoorden van de vraag óf een probleem bestaat is geen rechtlijnige activiteit waar slechts één optie is, maar dit is ook gebaseerd op waarden, percepties en bepaalde normen van de actoren zodat het tot verschillende antwoorden zal leiden. Ook is een adequate aanpak vereist waarin de beschikbaarheid van middelen, activiteiten en ideeën voldoende aandacht krijgen. Deze wijze van wederzijdse aanpassing en samenwerking heeft een aantal fundamentele voordelen boven een stand-alone aanpak, actoren kunnen elkaar gaan tegenwerken als de aanpak van een andere actor in hetzelfde beleidsveld niet bevalt, een vetomogelijkheid. Daarnaast is de kennis over het probleem verspreid over meerdere actoren, door deze spreiding zal de kennis niet optimaal benut kunnen worden. Ook leidt het tot sub-optimale oplossingen omdat vanuit verschillende punten het probleem zelfstandig benaderd wordt en er dus weer sprake is van verschillende normen en waarden. Fundamenteel probleem bij het omgaan met ‘wicked problems’ is dan ook een gebrek aan interactie in het geheel (van Bueren et al., 2003).

Tabel 2: Theoretische aanames bij de netwerkbenadering (naar: Koppenjan & Klijn, 2004)

| |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Inhoud |
| Problemen zijn niet objectief identificeerbare situaties maar percepties van actoren |
| In een probleemsituatie kunnen percepties van actoren sterk uiteenlopen |
| Onzekerheid speelt niet alleen vanwege de aard van het probleem, maar ook door de uiteenlopende percepties van de actoren |
| Pogingen om een andere actor te overtuigen van de perceptie van een ander leidt tot conflicten wat de onzekerheid vergroot |
| Wanneer betrokkenen redeneren vanuit verschillende vertrekpunten en weinig reflectie laten zien, kan het leiden tot een situatie dat men volledig langs elkaar heen praat |
| Om een probleem op te lossen is gezamenlijke beeldvorming hiervan noodzakelijk, dit kan worden bereikt door collectieve discussies |
| Proces |
| Actoren zijn afhankelijk van elkaar middelen om het doel te bereiken |
| Deze afhankelijkheden zorgen ervoor dat actoren met veto's het gehele proces kunnen vertragen of definitief kunnen blokkeren |
| Actoren schatten hun positie ten opzichte van iemand niet altijd goed in, overschatting om het probleem op te lossen is soms aan de orde |
| Actoren gebruiken bepaalde strategieën om hun persoonlijke doelen te behalen, deze zijn gebaseerd op hun eigen percepties. Daarom kunnen deze onderling verschillen |
| De uitkomst van het proces is het resultaat van van interactie tussen de verschillende strategieën |
| Strategische onzekerheid ontstaat als resultaat van de onvoorspelbare en veranderende strategieën van de actoren |
| Deze strategische onzekerheid wordt versterkt wanneer beslissingen in verschillende arena's genomen worden |
| Netwerk |
| Afhankelijkheden kunnen leiden tot minder robuuste interactiepatronen |
| Interactiepatronen resulteren in netwerkeigenschappen, spelregels en wederzijds vertrouwen |
| Deze institutionele factoren vormen het gedrag van actoren en hebben invloed op de samenwerking binnen het netwerk |
| De institutionele factoren zorgen ook voor een bepaalde geslotenheid van het netwerk ten opzichte van de buitenwereld, het zorgt voor afbakening |
| Onder invloed van interactie zijn de institutionele factoren onderhevig aan vorming, verandering en aanpassing |

In het proces van het oplossen van een probleem spelen dus meerdere onzekerheden een rol, hoofdzakelijk worden de volgende oorzaken onderscheiden (Koppenjan en Klijn, 2004):

Cognitieve oorzaken: In het oplossingsproces kunnen stremmingen optreden die voortkomen uit de verschillende opvattingen over de aanleiding, oorzaken en effecten van het probleem dat besproken wordt. Soms is de oorzaak omdat er simpelweg te weinig kennis over het probleem bestaat en dat er nog te weinig bekend is over eventuele gevolgen van het probleem. Dit kan bijvoorbeeld optreden bij unieke problemen die nog niet eerder aangepakt zijn door degene die het nu behandelen. Dit is dus een gebrek aan technische rationele kennis over de oorzaak van een probleem, het is gissen naar de gevolgen. Aan de andere kant kan het ook voorkomen dat elke partij in het proces leunt op de eigen informatie die men vergaard heeft. Daardoor kan er een verschillende opvatting over de oorzaak en mogelijke effecten van het probleem ontstaan.

Strategische oorzaken: Omdat er in een proces om een specifiek probleem op te lossen vele partijen betrokken kunnen zijn, kan er ook op dit vlak een bepaalde onzekerheid ontstaan. Elke partij heeft wellicht een eigen kijk op hoe de uitdaging aan te gaan om het probleem op te lossen. Deze opvatting kan op punten erg afwijken van de strategie van een andere partij. Hierdoor kunnen conflicterende strategieën ontwikkeld worden waardoor het proces vertraging kan oplopen. Een gebrek aan coördinatie en interactie tussen de actoren kan de oorzaak zijn van deze strategische onzekerheden. Dit kan komen omdat er mogelijk te weinig besef is dat men afhankelijk is van elkaar en men niet in staat is geweest om een gezamenlijk voordeel te ontdekken. Ook kan een onduidelijke rolverdeling in het proces, de manier hoe het probleem te benaderen en hoeveel het gaat kosten oorzaak van onzekerheid zijn.

Institutionele oorzaken: In een proces van besluitvorming zullen er bepaalde regels, relaties, een begrijpelijk taalgebruik en gedeelde visies moeten worden gedefinieerd. Door dit collectief af te spreken en af te stemmen worden risico's wanneer men deelneemt verkleind. Tevens kunnen door het instellen van deze instituties bepaalde procedures voor interactie worden gevormd en kunnen ze helpen bij het oplossen van conflicten. Dit verklaart wanneer er onzekerheid kan optreden als dit van te voren niet goed met elkaar is afgesproken. Vaak zijn er wel bepaalde instituties gedefinieerd aan het begin maar deze zijn bijvoorbeeld niet goed op elkaar afgestemd. Met andere woorden, elke partij heeft zijn eigen kaders waarbinnen het spel gespeeld zal worden. In tegenstelling tot het bevorderen van de communicatie onderling, kunnen deze conflicterende regels juist voorkomen dat er voldoende gecommuniceerd wordt. Dit kan leiden tot een situatie waarin de regels in zoverre niet meer met elkaar te verenigen zijn dat het gedrag van de deelnemers aan het proces niet meer goed te beïnvloeden is, dan wordt het ook wel vergeleken met het bouwen van 'de Toren van Babel' (March and Olsen, 1989).

Uiteraard kan gezegd worden dat de bovenstaande oorzaken volledig los van elkaar gezien kunnen worden, de ene zal altijd een bepaalde relatie met de andere (verklarende) factor hebben. Cognitieve oorzaken kunnen weer worden versterkt door de strategie die een bepaalde partij inneemt en de positie die een partij inneemt zal ook afhangen van het specifieke probleem dat inhoudelijk besproken wordt, de vraag is dan welk belang zij daar in hebben. Institutionele factoren beïnvloeden het proces niet zodanig direct, maar ze hebben een bepaalde relatie met de opvattingen over risico's en kansen wat invloed heeft op de mate van bereidwilligheid om samen te werken of voor een go-alone strategie te kiezen. Het is daarom ook ingewikkeld om uit een complex probleem de onzekerheidsfactoren te filteren en individueel te benoemen omdat ze dus erg met elkaar verbonden zijn. Een impasse in het besluitvormingsproces is dan gebruikelijk ook het resultaat van verschillende factoren uit de verschillende categorieën (inhoud, proces en netwerk).

Managen van onzekerheid

Onzekerheid in het besluitvormingsproces is dus niet alleen maar een gebrek aan voldoende en actuele informatie over de aard van het probleem, maar het is ook het onvermogen van de betrokkenen om hun afzonderlijke interpretaties in specifieke situaties op de juiste manier te coördineren (Koppenjan en Klijn, 2004). De intuïtieve reactie die hieruit voort kan komen om de onzekerheid zelf te reduceren kan een averechts effect hebben doordat men zelf op zoek gaat naar de ontbrekende kennis en hiermee de verschillen mogelijk alleen maar groter maakt. Bij pogingen om de onzekerheid zo goed mogelijk te managen zal er dus niet alleen de focus moeten worden gelegd en verklaard wat het probleem is en hoe men dit aan wil pakken. Management van onzekerheden in de besluitvorming zal moeten gaan over het vermogen dat de verschillende partijen hebben om bewust te worden van het bestaan van meerdere visies op het probleem, de percepties. Een oplossing zal in lijn moeten zijn met de variëteit van belangen, waarden en referentiekaders. Maar dit is niet voldoende. Wanneer er dan

overeenstemming is over een gedeelde, geaccepteerde doelstelling moet de beschikbare kennis ook voldoende aansluiten om het probleem vervolgens ook aan te kunnen pakken. Indien dit niet aanwezig is kan het teleurstelling in de hand werken en leiden tot inefficiënte oplossingen.

Dat de oude benadering van probleemoplossing de nodige gebreken kent is eerder gesteld. Het probleem wordt niet meer verklaard door eerdere ervaring en is niet rechtlijnig op te lossen door enkele alternatieven te generen en deze vervolgens te beoordelen volgens vooraf opgestelde criteria waarna er een keuze wordt gemaakt. Dit alternatief wordt vervolgens direct voor implementatie aangeboden. Hoewel men zich nu meer van bewust wordt van het bestaan van de multi-actor omgeving, heeft het echter nog niet geleid tot een fundamenteel andere benadering. Nog steeds probeert men het probleem zo goed mogelijk te definiëren en aan het einde van het proces resulteert dit in een zo optimaal mogelijke oplossing. Maar de toegevoegde waarde van de nieuwe benadering zit voornamelijk in op het op een multi-level uit te voeren: het integreren van verschillende opvattingen, voorkeuren en doelstellingen. Maar zoals ‘wicked problems’ zijn; definities van mogelijke oorzaken, de relaties tussen de verschillende partijen en niveau’s van participatie, ze zijn continu aan dynamiek onderhevig. Een te vroege fixatie op bepaalde punten zou dan ook er voor kunnen zorgen dan men niet leert wat de kansen en risico’s in het totale proces nu precies zijn en wat er precies voor kan zorgen dat deze door meerdere factoren beïnvloed worden. Met andere woorden, het kan leiden tot de uitsluiting van alternatieve percepties, doelen en oplossingen. Daarom is in de netwerkbenadering het managen van onzekerheden onder andere gericht op het bereiken van veranderingen in zowel individuele als collectieve opvattingen over de opgave waarover men in discussie is. Alle partijen moeten voldoende gemotiveerd blijven om het proces te blijven volgen en mee te blijven doen. Ze moeten meehelpen aan het vormen van gezamenlijke beeldvorming op een dergelijke manier zodat te vroeg fixeren, het uitsluiten van leerkansen voorkomen kan worden. Een complete, en vastgelegde, overeenstemming over een specifiek onderdeel van de opgave zou de erkenning van de steeds veranderende percepties, voorkeuren en doelstellingen in de weg staan. Daarom wordt gestreefd naar een continue samenwerking waarin men open staan om van elkaar te leren zodat er wel een basis ontstaat waarop verder gebouwd kan worden maar dat erkenning van verschillende percepties, voorkeuren en doelen gehandhaafd blijft.

Tabel 3 - Omgaan met onzekerheden (eigen compilatie)

| Type onzekerheid | Mogelijke aanpak |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Cognitief</i> | Verder (wetenschappelijk) onderzoek Kennisuitwisseling Informatievergaring |
| <i>Institutioneel</i> | Kritisch naar organisatie proces kijken Gemeenschappelijke spelregels Multi-level benadering |
| <i>Strategisch</i> | Interactie tussen actoren Linken van arena's Goal intertwinement Erkenning van afhankelijkheden |

2.4 Programmamanagement, het coördineren/aansturen van een netwerk

2.4.1 Inleiding

Programmamanagement is een begrip dat zeer breed in te vullen is. Deze manier van sturing geven aan een programma wordt in verschillende disciplines toegepast, daarin heeft het telkens een ander karakter vanwege de oorsprong van de doelen die het coördineert. Omdat het in verschillende vormen bestaat is het van belang om toe te lichten wat programmamanagement is, en ook wat het vooral niet is. Enkele andere managementvormen die dicht in de buurt komen van programmamanagement, maar op accenten verschillen zijn onder andere: Multi-projectmanagement (Pellegrini, 2008), portfoliomanagement (Van Leeuwen en Van Leeuwen, 2009), megaprojectmanagement (Wijnen, 1994) en procesmanagement (Buijs et al., 2006-2007). Verderop zal blijken dat programmamanagement een zeer veelzijdig en tegelijkertijd ook een zeer onduidelijk begrip is. In deze paragraaf zal het daarom nader worden toegelicht.

Ondanks de vele specifieke manieren om vorm te geven aan het begrip programmamanagement is er om te beginnen wel definitie te geven van wat wordt gezien als een programma: Van der Tak en Wijnen (2006) definiëren het als: “een tijdelijke en unieke en complexe verzameling doelen en inspanningen waaraan mensen met beperkte middelen doelengericht samenwerken”. Deze definitie zal ook het uitgangspunt zijn, mede vanwege zijn toepasbaarheid op de ruimtelijke ordening. Programmatisch werken kan ook worden beschouwd vanuit een beleidsimplementatie perspectief. Pressman en Wildavsky (1973) stellen dat overheden kiezen voor de programmatische aanpak als het bereiken van de vooraf gestelde doelen problematisch blijkt te zijn. Een programma wordt dan beschouwd als een systeem waar elk apart element invloed op elkaar uitoefent en afhankelijk is van elkaar. Daarnaast staat ook het aantal participanten van te voren nog niet vast, dit kan gedurende het proces variëren. Het verdere proces kan ook niet nauwkeurig worden gepland.

In de gegeven definitie komen een aantal kernwoorden naar voren: *Tijdelijk*, *uniek* en *complex*. De tijdelijke uitvoering van een programma zit voornamelijk in het gegeven dat de huidige praktijk laat zien dat wanneer de doelen van het programma voldoende dichterbij gekomen zijn, er nieuwe urgentere doelen naar boven komen die het specifieke programma overbodig maken, hiermee wordt het programma dus beëindigd. Een probleem kan uniek zijn als het niet eerder voorgekomen is en men er dus voor de eerste keer mee moet werken. Ook kan de opgave een keer voorkomen en daarna nooit meer. Het unieke karakter kan ook van toepassing zijn omdat de omstandigheden waarin de opgave wordt aangepakt voor de eerste keer voorkomt, men moet de opgave voor de allereerste keer samen uitvoeren. Tevens kan de combinatie van doelen natuurlijk ook uniek zijn. In de definitie van Van der Tak en Wijnen wordt ook gerefereerd aan complexiteit, iets wat in paragraaf 2.4 verder toegelicht wordt. In programmamanagement kan volgens Van der Tak en Wijnen complexiteit worden ervaren wanneer er veel actoren betrokken zijn, er veel doelen na te streven zijn, de na te streven doelen zelf complex zijn, vanwege de hoeveel inspanning die geleverd moet worden en als laatste de effecten die het programma in andere programma's of projecten kan hebben. Otten (1989) zegt hierover: “Er zijn zoveel aspecten tegelijkertijd in beeld dat de beheersing hiervan een andere aanpak vereist dan dat men tot dan toe (projectmanagement red.) gewend was. Zeer complexe problemen zoals omvangrijke innovaties – die tegen de grens van beheersbaarheid aanlopen – vereisen een toegespitste methode van aanpak.” Kijkend naar de innovatieprogramma's van Rijkswaterstaat, ondanks dat zij zich niet richten op bedrijfsvoering maar technisch betere oplossingen door innovatie wel relevant, lijkt dat dan ook een verklaarbare stap geweest.

Complexiteit genoemd door Van der Tak en Wijnen (2006) gaat voornamelijk over welke problemen kunnen optreden en zo dus worden beheerst bij het besturen van het programma, verderop wordt complexiteit vanuit een wetenschappelijke invalshoek beschouwd om te begrijpen hoe beslissingen tot stand komen en welke aannames worden gedaan om optredende verschijnselen in en rond het fysieke domein zo goed mogelijk te begrijpen en verklaren om zo grip te houden op het verloop van het programma en het zo te sturen zodat het gewenste doel wordt bereikt of zo dicht mogelijk wordt benaderd. Zoals eerder gesteld zijn er vele methoden binnen programmamanagement, hieronder worden enkele toonaangevende (officiële) methoden kort toegelicht.

2.4.2. Methodieken van programmamanagement

Twynstra en Gudde Programmamanagement

De Twynstra Gudde Programmamanagementmethode (TGPGM) kent in hoofdlijnen drie stadia: het opbouwstadium, effectueringsstadium (ook wel de uitvoering genoemd) en het afbouwstadium (Van der Tak en Wijnen, 2006). In de opbouwfase wordt het programma qua doelen, projecten, lijnactiviteiten en middelen afgebakend. Het resultaat hiervan is het programmaplan. Tijdens de uitvoeringsfase zal het programma gestuurd worden aan de hand van vijf besturingscriteria: tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid (Kor en Wijnen, 2005). Veranderingen moeten op het juiste moment (tempo), gegeven de bestaande mogelijkheden (haalbaarheid), tegen de laagste kosten en hoogst mogelijke opbrengsten (efficiency), rekening houdend met veranderende omstandigheden (flexibel) effectief (doelgericht) doorgevoerd worden. In de afbouwfase zal het programma vervolgens beëindigd worden, het programma is volgens de definitie immers ook eindig. Dit einde is echter niet eenvoudig te bepalen. In hoofdlijn is het dat een programma beëindigd wordt wanneer de doelen die vooraf waren gesteld voldoende dichterbij zijn gekomen of wanneer er nieuwe doelen gegenereerd zijn die op dat moment belangrijker zijn (Kor en Wijnen, 2005). Een nieuw programma kan dan worden gestart om de nieuwe doelstellingen na te streven.

Managing Successful Programmes (MSP)

De MSP-methode is ontwikkeld door de Britse overheid. Zij zijn ook de ontwikkelaar van de PRINCE2-projectmanagementmethode. Deze methode heeft een duidelijk bedrijfskundig accent, er wordt namelijk specifiek gericht op strategische doelen en risicomangement aan de hand van een ringenmodel welke bestaat uit transformaties, thema's en principes. Samenwerking tussen de verschillende projecten zou volgens deze methode veel extra voordelen moeten opleveren. Dit wordt verder uitgewerkt aan de hand van specifieke procedures en uitgebreide hulpmiddelen. De methode claimt dat het ontworpen is om de strijd aan te kunnen met complexiteit, ambiguïteit en risico's maar hanteert wel een hiërarchische directieve sturing en gaat uit van een competente opdrachtgever. Dit lijkt enigszins paradoxaal vanwege de conclusie die werd getrokken in het rapport 'Beleid met Burgers' waarin werd gesteld dat, in Nederland, juist door een te grote nadruk op directieve sturing er te weinig ruimte overblijft voor initiatieven van onderaf. Een tactiek om complexiteit zo adequaat mogelijk te beheersen is juist door horizontale interactie door de verschillende lagen van het netwerk in combinatie met samenwerking en dynamiek, een bottom-up proces (Buijs et al, 2006). Dit is dan ook een kritiek op het MSP.

Programmabenadering van het Project Management Institute (PMI)

De benadering van programma's die het PMI hanteert leunt op een lange ervaring van programmamanagers wereldwijd, die ervaringen zijn gecombineerd tot een standaardmethode. De methode kan in het verlengde worden geplaatst van de projectmanagementmethode van het PMI (PMBok). Binnen de methode spelen portfolio's een belangrijke rol. De basis van de methode ligt in een life-cycle model wat bestaat uit drie

verschillende thema's: stakeholder management, benefit management en programmasturing (van Leeuwen en van Leeuwen, 2009).

Sectoren waarin het wordt gebruikt

Programmamanagement wordt in meerder sectoren en disciplines gebruikt. In elke sector waarin het gebruikt wordt kent het een andere focus vanwege de verscheidenheid aan doelen die moet worden gehaald. In de de methode van de Britse overheid (OCG, 2007) en de benadering van het PMI ligt de nadruk op een bedrijfskundig perspectief: het vormen en veranderen van organisaties. Een programma is dan de leidraad voor een veranderingsproces. Uit het programmadoel vallen projecten die een onderlinge samenhang hebben met als uiteindelijk doel de organisatie als geheel te (her)vormen. Er wordt gestuurd op strategische doelen en efficiëntie, sturing vindt vaak plaats in een hiërarchische vorm waarbij er een competente opdrachtgever de controle stevig in handen heeft en er zijn duidelijke fasen aan te brengen in het programma. Maar niet alleen voor het (her)vormen van een organisatie is programmamanagement een veel gebruikte methode. Zoals uit de definitie van Wijnen en van der Tak (2006) af te leiden is, is programmamanagement voor meer sectoren een inzetbare methode. In vele sector zal men uiteindelijk tegen een verzameling van doelen aanlopen, die op een bepaalde manier gemanaged dienen te worden zodat voor elke speler die meedoet aan dit programma ook een voordeel te behalen valt. Maar verschillen blijven er altijd. Een softwareprogrammeur zal een andere insteek kennen dan een omgevingsmanager bij een groot infrastructureel project. Maar uiteindelijk hebben ze nog wel een overeenkomst; ze werken allemaal toe naar een einddoel: de programmadoelen.

2.4.3 Positionering binnen het onderzoek

In het theoretisch kader van dit onderzoek wordt de Twynstra en Gudde-methode als leidende methode gebruikt, dit is in Nederland een van de bekendste principes. Het biedt een duidelijk houvast en heeft een heldere structuur. Bij een vergelijking van de verschillende principes welke voor Rijkswaterstaat het meest geschikte principe zou het te veel een onderzoek naar de verschillende mogelijkheden van programmamanagement worden en de focus ligt hier hoe men om kan gaan opkomende complexiteit. Programmamanagement is daarmee het lijdend voorwerp van de studie en niet het onderwerp.

Vanwege de grote diversiteit aan typen programma's lijkt het nodig om aan te geven **wat** voor programma's in het onderzoek bedoeld worden. Zelfs binnen een organisatie als Rijkswaterstaat is niet elk programma gericht op ingrepen in de fysieke leefomgeving, een type programma die voor het onderzoek relevant zou kunnen zijn. Er bestaan bijvoorbeeld ook verbeterprogramma's op het gebied van automatisering (Programma Kantoorautomatisering), programma's gericht op interne bedrijfsvoering (Human Resource Management) of een programma duurzaamheid binnen het bedrijf te verhogen. Het zijn allemaal programma's, maar dit zijn niet die met een doel die direct of indirect ingrepen betreffen in de fysieke leefomgeving waarbij een hoge diversiteit aan partijen betrokken bij is. Dat onderstreept ook de constatering in de inleiding dat het begrip programma een vaag en uitermate breed begrip kan zijn.

In dit onderzoek zal de term programma dus een totaal andere invulling krijgen in tegenstelling tot hierboven beschreven. Het gaat hier om programma's die hun uitwerking kennen en/of samenhangen met ingrepen in het ruimtelijke fysieke domein. Randstad Urgent is hier een voorbeeld van; dit omvat een programma om een specifieke regio in dit geval in meerdere opzichten te versterken om de concurrentie met het buitenland voldoende aan te kunnen. Niet alleen bereikbaarheid is dan een thema, maar ook faciliteiten in de vorm van grote bedrijfslocaties in de buurt van een zee- en luchthaven moet hier aan meewerken. Deze losse aspecten die de aandacht verdienen maken het samen tot een complex samenhangend

geheel. Maar hoe moet het sturen en managen van een programma in het licht van dit onderzoek dan worden gezien? Het zal uitkomen op het coördineren en aansturen van een netwerk waarin de actoren zich bewust zijn van hun wederzijdse afhankelijkheden. Hier liggen enkele aannames aan ten grondslag.

De projecten die bij het programma horen zullen niet volledig binnen een specifiek beleidsveld blijven in hun scope. Het programma kent vaak een beleidsveldoverstijgend karakter; waar bijvoorbeeld een infrastructureel project gericht is op het verbeteren op de bereikbaarheid van een stad zal het ook raken aan leefbaarheidsvraagstukken en verschillende milieuaspecten. Beslissingen over deze beleidsvelden worden op verschillende plaatsen en door verschillende mensen gemaakt. In dat opzicht overstijgt het de grens van slechts één beleidsveld. Doordat het programma door de verschillende beleidsvelden heen snijdt zal moeten worden samengewerkt en gecommuniceerd met verschillende partijen en actoren. Deze samenwerking en interactie tussen de verschillende partijen resulteert in een bepaald systeem: een sociaal systeem waarbinnen actoren interactie patronen ontwikkelen, hierbij zijn ze zich bewust van wederzijdse afhankelijkheid en gemeenschappelijke doelen (Teisman, 1995). Dit sociale systeem kan gezien worden als het netwerk waarin de beslissingen worden genomen, een netwerk waarbinnen doelen, inspanningen en middelen worden gecoördineerd, afgekort een DIM-netwerk. Eerder onderzoek komt ook tot de conclusie dat complexe beleidsproblemen zo adequaat mogelijk kunnen worden benaderd op basis van een *policy network* theorie. In deze theorie wordt een kader gevormd waarin strategische en institutionele complexiteit van besluitvorming op een adequate wijze geanalyseerd kan worden. Complexe problemen worden benaderd als *policy games*; processen waarin actoren proberen om grip te krijgen op die onzekerheden die het probleem karakteriseren (van Bueren et al., 2003). Programmamanagement kan worden gezien als het managen van een netwerk waarin zo adequaat mogelijk om zal moeten worden gegaan met onzekerheden, ambiguïteit en andere vormen van complexiteit.

Waar bestaat een programma dan uit? In verschillende literatuur over programmamanagement, gebaseerd op de TG-methode, worden een drietal onderdelen onderscheiden: het programmaplan, de besturingscriteria en verschillende vormen van samenwerking (Wijnen, 1994; Kor en Wijnen, 2005; Van der Tak en Wijnen, 2006). Het programmaplan wordt opgebouwd uit een groot aantal documenten. Dit zorgt er voor dat transparant gewerkt kan worden en doelen niet uit het oog worden verloren. De verzameling bestaat uit:

- Doelstellingen en uitgangspunten
- Doelen-inspanningen-middelennetwerk (DIM)
- Levensloopplan
- Financieel plan
- Bijdrage-toetsplan / de stuurplannen
- Organisatieplan
- Communicatieplan
- Voortgangsbewakingsplan
- Herzieningscyclus

Het programmaplan heeft een duidelijk connectie met de afzonderlijke projectplannen, deze projecten vallen immers onder het programma en zullen dus ook in het belang van het programma goed voorbereid moeten zijn. Plannen zijn vaak gedetailleerder als ze hun effectiviteit op korte termijn kennen. De marges die op geselecteerde criteria zijn gegeven zijn in de regel ruimer als het een plan voor de langere termijn betreft. Het programmaplan geeft houvast aan het programma: het verschaft duidelijkheid over de afzonderlijke activiteiten die moeten worden uitgevoerd, geeft een overzicht van de activiteiten die gedurende de looptijd worden ondernomen en het geeft concreet invulling aan onderdelen die regelmatig terugkeren.

Een programmaplan valt onder de verantwoordelijkheid van een programmamanager of een extern managementbureau.

Gedurende de looptijd van het programma zijn de *vijf besturingscriteria* continu bezig met de besturing van het programma. De criteria die onderscheiden worden zijn tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid. Deze criteria hangen echter nauw met elkaar samen en kunnen ze nooit volledig los van elkaar gezien worden. De afweging die continu gemaakt moet worden tussen deze criteria hangt af van het programma, de fase waarin het programma zich bevindt, de gekozen strategie en de eisen en wensen van de opdrachtgever. Echter zijn er tegenstellingen te ontdekken; wanneer doelgerichtheid en haalbaarheid zwaar wegen zal een programma slechter scoren op tempo en efficiency en vice versa. Het is dan ook een continu afwegingsproces aan welke factor de meeste waarde aan wordt gehecht. De besturingscriteria zijn een middel om de bestuurbaarheid van een programma te controleren en de prioriteiten aan te geven. Tussentijds kan dan ook bijgestuurd worden en de weging van bepaalde criteria aangepast worden. Om de criteria goed te handhaven worden normen gesteld waaraan ten minste voldaan moet worden. Deze criteria zijn allen relatief goed meetbaar, er kunnen normen voor gesteld worden die niet overschreven mogen worden. Echter zijn er naast deze ‘harde’ doelen ook nog ‘zachte’ criteria waarop gestuurd kan worden. Dit onderzoek gaat dan ook meer uit van een scheiding tussen deze verschillende typen criteria om een programma te besturen. De verwachting is dan dat er per type programma een mix aan criteria ontstaat die voor het specifieke programma de juiste mix blijkt om het aan de ene kant bestuurbaar te houden (top-down) en tevens voldoende ruimte te bieden voor initiatieven van onderaf (bottom-up).

Als laatste de verschillende vormen en typen van samenwerking, in een programma werken immers veel mensen samen. Samenwerking is echter net als programmamangement zelf een vaag begrip en kan op meerdere manieren worden uitgelegd. Het is allereerst van belang om vast te stellen wie er allemaal met elkaar samenwerken en op welke niveau's dit gebeurt. Van der Tak en Wijnen (2006) onderscheiden het projectniveau, het programmaniveau en het interdepartementaal niveau, dit zijn volgens hen de bouwstenen van een programma. Met de decentralisatietrend en een toenemende complexiteit wordt ook de samenwerking tussen de programmamedewerkers en de externe partijen en actoren ook in toenemende mate van belang. De verschuiving naar governance is hier een helder voorbeeld van.

Daarnaast is het ook belangrijk om te onderscheiden in welke mate de betrokkenen van een programma met elkaar communiceren. Vooral de verhouding tussen externe en interne partijen is van belang om goed uiteen te zetten. Een stakeholderanalyse kan hier een houvast bij geven. Arnstein (1969) ontwikkelde een ladder van participatie waarin de mate van betrokkenen werd ingedeeld in een vijftal niveau's. Edelenbos en Monnikshof (2001) en Vis en van Arum (2003) hebben hier later nog aanvullingen op gedaan. De vijf niveau's zijn:

- **Informereren;** Betrokkenen worden op de hoogte gehouden.
- **Raadplegen;** Betrokkenen worden gezien als gesprekspartner.
- **Adviseren;** Betrokkenen krijgen de mogelijkheid om problemen en oplossingen voor die problemen aan te dragen.
- **Coproduceren;** Er wordt samen met betrokkenen naar een oplossing gezocht, ze worden actief bij het proces betrokken.
- **Meebeslissen;** Betrokkenen kunnen meebeslissen, het uitvoerend orgaan neemt een adviserende houding aan.

Sturingscriteria

Bij het besturen van programma's kunnen verschillende kenmerken (THEFD) worden gehanteerd zoals eerder beschreven. Deze kenmerken kunnen op verschillende manier worden ingevuld op basis van een verschillende perceptie van de aard van het probleem. Voor dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen de ‘harde’ elementen die vooral gericht zijn

op zekerheid en tastbaarheid, de resultaten, en ‘zachte’ elementen die minder goed meetbaar zijn, maar uitgaan van een dynamiek in de uitvoering van het programma, de doelen. Deze verschillende invulling is ook terug te zien in het conceptueel model

Harde elementen

- Effectief werken
- Bereiken doelstellingen
- Af te rekenen op gestelde doelen
- Risicomangement
- Strategisch werken
- Directieve sturing (topdown)
- Technische rationaliteit

‘Zachte’ elementen

- Sturen op consensus
- Tevredenheid onder actoren over proces
- Ruimte voor initiatieven (bottom-up)
- Erkenning en managen van onzekerheid
- Flexibel proces
- Reflectie op projecten/monitoring
- Samenwerken in een netwerk
- Communicatieve rationaliteit

2.5 Learning organizations

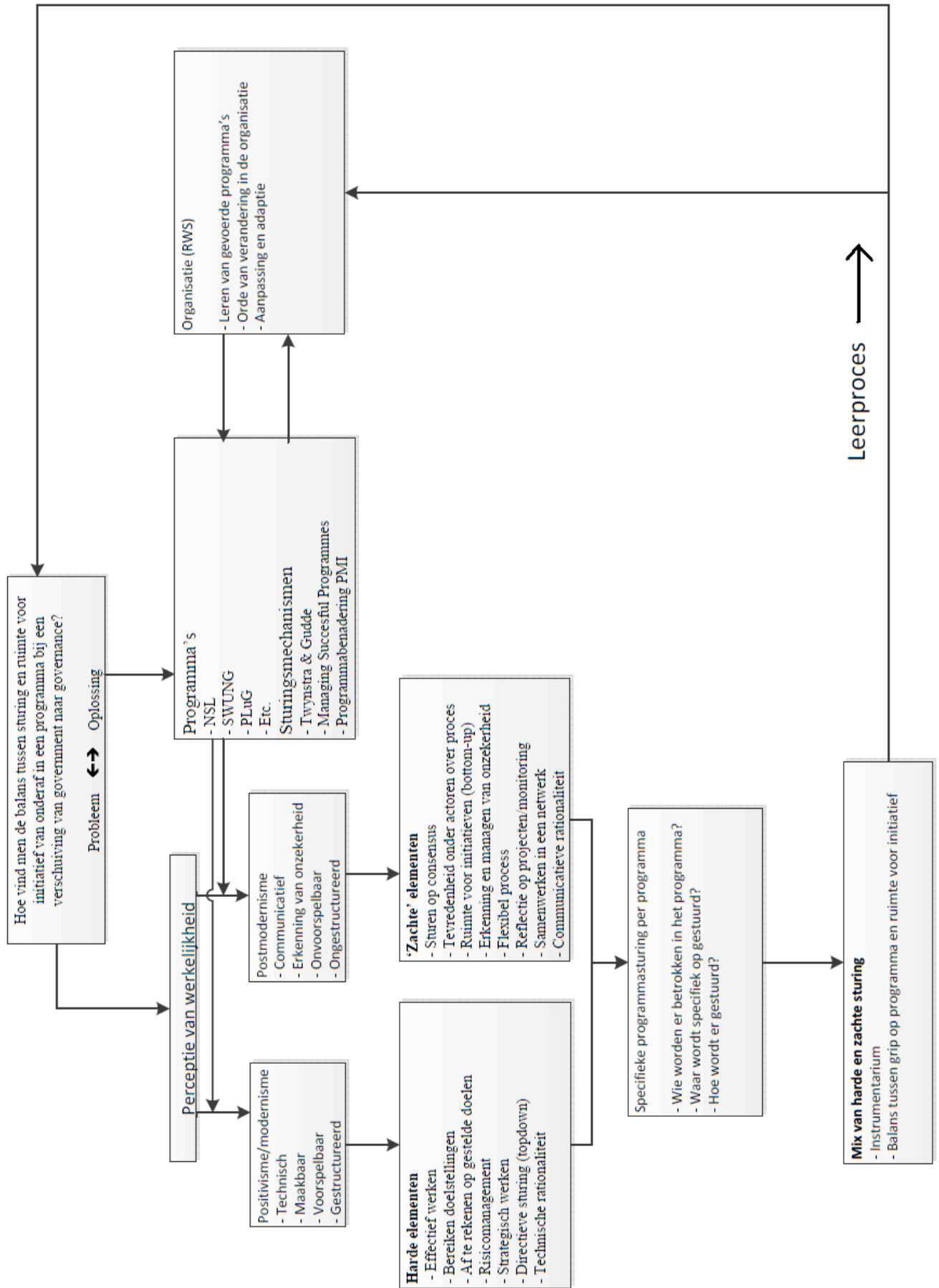
De verschuiving van government naar governance zoals beschreven in §2.1 had tot gevolg dat overheidsorganisatie hervormd moesten worden. De verandering van de organisatie kan gekenmerkt worden door een leerproces. Door te leren van ervaringen kan een organisatie zich aanpassen op die punten die nodig zijn. Argyris en Schön (1978) hebben belangrijk onderzoek gedaan naar het leervermogen van organisaties. Zij kwamen tot de conclusie dat managers vaak impliciete en onbewuste opvattingen erop nahouden die gericht zijn op een eenzijdige beheersing van de situatie. Dit leidt er toe dat volgens hen een organisatie alleen een leerproces hanteert waarin de heersende kaders niet ter discussie staan, dit wordt ook wel omschreven als ‘single-loop learning’. Veranderingen vinden alleen plaats binnen de huidige kaders. Morgan (1986) omschrijft het single-loop leren als het vermogen van een systeem om mankementen op te sporen en deze te corrigeren, uitgaande van geldende normen. Bij single-loop leren is een organisatie dus in staat om afwijkingen van de geldende strategie, doelstellingen, regels en procedures te constateren en te corrigeren. Wanneer de gevoerde strategie en gehanteerde doelstellingen, regels en procedures op zichzelf ter discussie gesteld wordt is er sprake van ‘double-loop learning’. Veranderingen vinden niet meer plaats binnen de huidige kaders, maar juist de kaders zijn onderdeel van discussie. Echter hebben managers vaak de neiging om tegenvallende resultaten te koppelen aan het eigen management gedrag. Het double-loop leren is vaak strijdig met het gezonde verstand en daarom vaak verrassend.

Uit onderzoek van Pytheas is samenwerking met het toenmalige ministerie van VROM (2006) blijkt dat de organisatie (VROM red.) niet goed ingericht is op ‘leren’. Er wordt te weinig ruimte gemaakt voor bottom-up initiatieven, reflectie in of over de projecten of voor het leggen van relaties naar hogere of andere niveaus en onderdelen van de organisatie. Dit wijst erop dat de organisatie nog tamelijk defensief is georiënteerd. Het doel van het programma ‘Beleid met Burgers’ was juist om de burgers meer bij de planvorming te betrekken, dit past in de verschuiving van government naar governance. Echter lijkt het volgens de onderzoekers erop dat het ministerie al vlot geneigd was het programma als geslaagd en voltooid te definiëren. Het toont aan dat niet elke organisatie zich bewust is van het te voeren leerproces,

reflectie op handelen is volgens Argyris ook noodzakelijk voor het kunnen veranderen van defensieve routines. Het blijkt lastig te zijn te leren hoe de balans te vinden tussen wat er van onderaf opkomt en wat er van bovenaf wordt aangestuurd, een complexiteitskenmerk.

2.6 Naar het conceptueel model

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn zijn de afgelopen paragrafen enkele begrippen en concepten nader toegelicht. Deze vormen naast het theoretisch kader voor het onderzoek ook het conceptueel model (zie figuur 2). Ten gevolge van onder andere de decentralisatietrend is de complexiteit in de ruimtelijke planning toegenomen. Hier komen verschillende percepties van de werkelijkheid tot stand en worden problemen ongestructureerder. De twee extreme visies op de werkelijkheid, modernistisch en postmodernistisch, leiden tot een tweedeling in het sturen van programma's. Aan de ene zijde staan de 'harde' sturingselementen die duidelijk meetbaar zijn en uitgaan van het maakbare. Ze hebben een beheersend karakter. Aan de andere zijde staan de 'zachte' sturingselementen. Deze elementen gaan uit van een communicatief proces waarbij ruimte is voor discussie. Ze streven naar optimalisatie van het proces en houden rekening met onzekerheid en ambiguïteit. Aangenomen wordt dat deze twee extremen terug te zien zijn in de programma's van Rijkswaterstaat. Programma's zouden in tegenstelling tot projecten in staat moeten zijn bij het streven naar het programmadoel te reageren op veranderingen in de omgeving. Programma's zouden dynamisch moeten zijn. In elk programma zou een mix van beide typen sturingselementen herkenbaar moeten zijn. Voor elk programma zou bepaald moeten worden waar het zwaartepunt ligt, meer aan de harde kant of meer aan de zachte kant. De verwachting is dat dit voor elk programma anders is. Er komt een instrumentarium tot stand waardoor met het programma de *outcome* zo optimaal mogelijk is. Door voor een programma dit instrumentarium uiteen te zetten en wat de ervaringen daarmee zijn kan geleerd worden en kunnen programma's in de toekomst verbeterd worden in hun opzet. Er zou een reflectie plaats moeten vinden door Rijkswaterstaat op het programma waardoor er lessen geleerd kunnen worden, de *learning organization*. Niet alleen het 'single-loop' leren zou gehanteerd moeten worden maar ook het 'double-loop' leren waarbij de huidige normen, en dus de huidige werkwijze, ter discussie worden gesteld. Met de uitkomsten van afgeronde programma's kunnen nieuwe programma's verbeterd worden. Samengevat komt het voorgaande tot het conceptueel model van het onderzoek, dit is weergegeven in figuur 2 (zie volgende pagina).



Figuur

Hoofdstuk 3 – Analyse programma's bij Rijkswaterstaat

In dit hoofdstuk zal na het vormen van het theoretisch kader het empirische deel aan bod komen. In dit deel worden de verschillende programma's beschreven welke Rijkswaterstaat uitvoert of in een recent verleden heeft uitgevoerd. De keuze om zowel programma's te analyseren voor het onderzoek die nog lopen en al afgerond zijn is omdat een afgerond programma vaak een aantal lessen heeft opgeleverd. Deze lessen kunnen dan mogelijk in andere programma's weer worden gebruikt.

In de eerste paragraaf zal een inleiding worden gegeven op de programma's die voor het onderzoek gebruikt zijn, dit is de zogenaamde 'quick scan', getracht wordt om bij de gekozen programma's vast te stellen wat de aanleiding was om de activiteiten onder te brengen in een programma. Doel van deze eerste paragraaf is om een breed overzicht te geven in de keuze van Rijkswaterstaat om bij specifieke problematiek voor een programmatische aanpak te kiezen en hoe de programma's in meer of mindere mate met elkaar samenhangen.

In de tweede paragraaf zal op een programma dieper worden ingegaan. Het doel, de structuur en de sturingsmiddelen zullen hier, na een korte omschrijving in de eerste paragraaf, verder worden toegelicht. Dit is van belang om een analyse te kunnen uitvoeren waar de essentiële verschillen zitten in deze programma's, waar de elementen zitten die een bepaalde flexibiliteit aanbrengen en hoe deze constructies te gebruiken zijn in andere programma's.

3.1 Quick scan programma's

Inleiding

Programma's zullen niet zonder reden gestart worden. Daarom is de eerste vraag van het onderzoek ook *waarom* men kiest voor een programma-aanpak. Maar aan de keuze om voor een programma-aanpak te kiezen gaat vaak een uiteenlopende geschiedenis vooraf, bepaalde vereisten zullen vragen om een bredere aanpak dan projectsturing. Een programma kan in eerste instantie op twee manieren tot stand komen: het programma wordt ontworpen naar aanleiding van een geconstateerd probleem. Dit probleem is dusdanig van omvang dat hier vervolgens projecten onder worden geplaatst om het doel te halen. Ten tweede kunnen bepaalde projecten worden geïdentificeerd als samenhangend en worden onder een gemeenschappelijk doel geplaatst zodat er op bepaalde vlakken voordelen kunnen worden gehaald. Hierbij kan worden gedacht aan aspecten als financiën, tijd en personele inzet. Dit zijn twee fundamenteel andere benaderingswijzen van een programma.

In de methodologie is gesproken over de wijze waarop de selectie van cases voor het onderzoek tot stand gekomen is. De selectie heeft geleid tot een negental programma's (figuur 3). Voor elk programma is kort weergegeven wat het hoofddoel van het programma is.

Hoe is de verzameling tot stand gekomen? Bij het selecteren van de programma's zoals hebben bepaalde criteria een rol gespeeld. Als er gezocht wordt naar programma's binnen Rijkswaterstaat verschijnt een uitgebreide lijst met tientallen programma's. Dit kunnen programma's zijn die met het uitvoeren van het beleid weinig raakvlak hebben; het gaat dan om bedrijfsinterne programma's die ten doel hebben om binnen de organisatie een verandering aan te brengen. Deze verzameling programma's is daarom als eerste afgevallen. Ook was er een verzameling te onderscheiden die als doel hadden om ICT-processen te stroomlijnen en te verbeteren, hier was voor dit onderzoek dan ook geen raakvlak en dus is deze verzameling ook afgevallen. Het leidende principe bij het selecteren was dat het programma in een zekerere zin raakvlak met ruimtelijke ordening moest hebben waarbij meer dan één partij betrokken was in de uitvoering en sprake zou kunnen zijn van een multi-opdrachtgever/nemerschap, dit kan namelijk complexiteitsverhogend werken. Een

uitgebreidere uitleg hoe de aanpak van de selectie tot stand gekomen is en hoe de werkwijze van het onderzoek is opgezet is terug te lezen in paragraaf 1.3, de methodologie.

| # | Programma | Doel |
|---|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Ruimte voor de Rivier | De veiligheid in het rivierengebied laten voldoen aan de wettelijke norm met een samenhangend maatregelenpakket dat ruimtelijke kwaliteit bevordert |
| 2 | Schiphol – Amsterdam – Almere (SAA) | Bereikbaarheid van de corridor Schiphol – Amsterdam – Almere verbeteren |
| 3 | Meerjarenprogramma Ontsnippering | Beleidskader om versnippering van natuur tegen te gaan |
| 4 | Innovatieprogramma Geluid | Innovatie maatregelen genereren om geluidsoverlast te beperken |
| 5 | Samenwerken aan Uitvoering van nieuw Geluidbeleid (SWUNG) | Tegengaan van onbeheerste toename van geluidsoverlast langs rijks- en spoorwegen |
| 6 | Programma Lucht- en Geluidmaatregelen | Eenmalige lucht- en geluidssaneringsoperatie |
| 7 | Spoedaanpak Wegen | Dertig wegprojecten versneld oppakken en uitvoeren |
| 8 | Meerjarenprogramma Bodemsanering | Vervuilde grond rondom rijksinfrastructuur gefaseerd saneren |
| 9 | Impuls Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen | Het stimuleren van de binnenvaart als alternatief voor vervoer over de weg: de binnenvaart aantrekkelijker maken. |

Tabel 4: Selectie programma's

Aanleiding programma-aanpak

Het blijkt dat er inderdaad meerdere redenen bestaan om voor een programma-aanpak te kiezen, dit was ook te verwachten op basis van de uitkomsten van eerder onderzoek waarbij voor- dan nadelen voor programmamanagement naar voren kwamen (van Beurden, 2010), door geïnterviewden werden vaak kenmerken genoemd die geplaatst kunnen worden onder de voordelen die programmamanagement kan bieden. Natuurlijk kent elk programma specifiek een eigen aanleiding, toch zijn er voor de negen gekozen programma's overlapping te herkennen als het gaat om de keuze om een programma te starten. Om het onderzoek niet toe te spitsen op alleen de aanleiding voor een programmakeuze zullen de keuzes worden samengevat in een aantal hoofdredenen, ze geven een goed inzicht in redenen om een programma te starten. Deze drie redenen zullen hieronder kort aan de hand van de programma's worden toegelicht. Gebaseerd op interviews en documenten kan het volgende beeld worden geschetst:

Verandering van wetten en regels

- In een aantal gevallen ligt een verandering in wetten en regels aan de basis van het programma. Dit is onder andere terug te vinden in SWUNG (Samenwerken aan Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid). Tot en met 1 juli 2012 (aanvankelijke ingangsdatum 1 juli 2011) was de wet Geluidhinder gekoppeld aan de aan de planfase van woningbouw- en infrastructuurprojecten, daarna was de wet uitgespeeld. Hierdoor kon bij een forse verkeerstoename geluidsbelasting hoger uitvallen dan in de planfase was beoogd. Daarom is de geluidwetgeving aangepast bekend onder de naam

SWUNG. De wegbeheerder wordt hiermee verantwoordelijk voor het naleven van geluidproductieplafonds. Momenteel wordt aan het wetsvoorstel voor geluidsregels rondom rijkswegen gewerkt, dit is beter bekend onder SWUNG 1. Dit wordt opgenomen in de wet Milieubeheer. Later zal een vernieuwing van regels rondom provinciale en gemeentelijke infrastructuur volgen, dit zal gebeuren onder de naam SWUNG 2. Omdat het implementatietraject de grenzen van een project overstijgt, mede door de drie pijlers waar het op rust, is er in bepaalde mate sprake van een programmatische aanpak. Maatregelen worden gefaseerd ingebracht, er moet samen worden gewerkt met veel verschillende partijen (binnen en buiten Rijkswaterstaat) en SWUNG leunt op drie pijlers: geluidproductieplafonds, een saneringsprogramma (PLuG) en inzet van bronmaatregelen. Het doel van SWUNG is echter wel helder en scherp geformuleerd, tevens is vastgelegd wanneer de werkzaamheden afgerond moeten zijn.

- Het Programma Lucht- en Geluidmaatregelen is zoals eerder genoemd onderdeel van SWUNG. In dit programma zijn maatregelen opgenomen die pijler 2 van SWUNG weergeeft. Deze pijler brengt de autonome geluidsanering van Bureau Sanering Verkeerslawaaai (BSV) samen met de sanering die voortkomt uit de Nota Mobiliteit (NoMo), bij elkaar geeft dit een samenhangend pakket van maatregelen. Dit is volgens de geïnterviewden ook de voornaamste reden om het programmatisch aan te pakken. Doelstellingen zijn hier ook hard: sanering van geluidsbelasting op woningen >65 dB naar 60 dB en gevallen waar de geluidsbelasting in de periode van 1986 tot 2008 met minimaal 5 dB gestegen is moet ook met 5 dB verminderd worden. De **output** van het programma is een saneringsplan geluid, geluiddempend wegdek, gevelisolatie en geluidschermen. Door het als programma in te richten kan per project een budget worden vastgesteld waarbinnen het werk uitgevoerd dient te worden, kost het meer dan is dit voor eigen rekening van de aannemer tenzij er bijzondere omstandigheden zijn. Het saneringsprogramma geluid wordt dan ook voornamelijk gestuurd op *geld*. Het saneringsprogramma lucht heeft als hoofdkenmerk dat het gestuurd wordt op *tijd*, de planning is hier krap en deadlines zijn hard.

Ontwikkelingen op gebied van ruimtelijke ordening

- Het programma Ruimte voor de Rivier is een bijzonder programma, dit is tot stand gekomen door ontwikkelingen in de afgelopen jaren. De waterstand bereikte in onder andere 1993 en 1995 verontrustend hoge hoogten. Na deze gebeurtenissen zijn de dijken versnel verbeterd. Met alleen het verhogen van de dijken wordt geen duurzame oplossing bereikt. Daarom is in 2006 door het toenmalig kabinet de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier vastgesteld, en trad in werking op 26 januari 2007. In deze PKB, die in de huidige Wro niet meer bestaat, staan 39 maatregelen omschreven die in totaal drie hoofddoelen moeten bereiken. Wanneer er een projectbesluit is genomen is het werk van de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) afgerond. Het kabinet heeft besloten tot een programmatische aanpak met als doel om flexibiliteit te kunnen behouden bij de uitvoering van de PKB. Zij is van mening dat er ruimte moet worden gelaten voor andere maatregelen dan genoemd in het Basispakket, of voor nieuwe inzichten of technieken waarmee de doelstellingen beter worden bereikt of initiatieven die maatschappelijk gewenst zijn. De gewenste flexibiliteit voor de planuitwerking wordt bereikt door de globale wijze waarop de maatregelen in de PKB deel 3 en op de kaarten staan aangegeven, maar ook doordat ruimte wordt gelaten voor alternatieven, aanvullende maatregelen en nieuwe initiatieven. Het kabinet heeft besloten tot flexibiliteit maar wil ook strak vasthouden aan de realisatie van de doelstellingen in 2015. Per maatregel is apart bepaald wie er initiatiefnemer is. Door bundeling van sommige maatregelen is in 27 overeenkomsten

vastgelegd wie er per maatregel de initiatiefnemer is voor de planstudiefase. De PDR bewaakt de voortgang op maatregelniveau, maar beziet ook samenhang per riviertak binnen het programma en dus de gehele PKB. Keuzes bij de ene maatregel zullen effect hebben op een maatregel verderop, daarom kan een programmatische aanpak helpen om het overzicht te bewaren over de gehele riviertak. Het pakket van maatregelen is volgens de geïnterviewden te complex om als project te sturen, er gelden steeds strengere eisen op het gebied van natuur, milieu en aspecten die bij elk grond- en waterwegproject (GWV) naar voren komen zoals de ligging van leidingen en kabels, archeologie, vastgoed en lokaal draagvlak. Dit laatste is een randvoorwaarde en lijkt te beïnvloeden.

Impuls geven

- In 1990 werd het concept van de Ecologisch Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan van het (toenmalig) Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit. Doel van dit concept was om een bijdrage te leveren aan het behoud en versterking van de biodiversiteit in Nederland. De EHS is opgebouwd uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones en moet een samenhangend netwerk vormen. De EHS moet in 2018 gerealiseerd zijn. In 2000 is besloten om een extra beleidsinspanning te leveren door de Robuuste Verbindingen tussen de gebieden te realiseren. Dit is via de nota ‘Natuur voor mensen, Mensen voor Natuur’ geregeld. Op basis hiervan en de voorloper van de Nota mobiliteit is het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO) als uitvoeringprogramma opgesteld. Door gerichte maatregelen te treffen rondom rijksinfrastructuur kan de versnippering worden tegengegaan. De noodzaak van het treffen van deze maatregelen is in het natuurbeleid van het rijk en de provincies uitgewerkt. Deze maatregelen, verspreid over heel Nederland, hebben effect op de vitaliteit van verschillende populaties en hebben betrekking op tal van belangen van verschillende partijen (Ministeries, ProRail, Rijkswaterstaat, Provincies, natuurorganisaties en andere belangengroepen). Dit overstijgt de grenzen van losse projecten of één groot project bestaande uit deelprojecten zodat besloten is om het onder te brengen in een programma. Het hogere doel is het realiseren van de EHS-ambities, inclusief de toevoeging van de Robuuste Verbindingen. Voor de realisatie van de ontsnipperingsmaatregelen was er de noodzaak om het met een bepaalde samenhang aan te pakken, de programma-aanpak. Het uitgangspunt van het programma is dat onder andere door de aanwezigheid en ontwikkeling van spoorlijnen, (rijks)vaarwegen en (rijks)wegen leefgebieden van zowel planten- als diersoorten verkleind worden en uiteindelijk uiteenvallen in ‘snippers’. In het MJPO zijn de knelpunten, dit zijn er ruim 200 geworden, en de te nemen maatregelen aan alle infrastructuur in samenhang met de omgeving geïdentificeerd, daarnaast is een prioritering aangebracht in de aanpak van deze knelpunten. Door een gebiedsgerichte aanpak te hanteren kunnen alle partijen die belangen en zienswijzen hebben die aan de ecologische infrastructuur-ontwikkeling kunnen raken met elkaar een bijdrage leveren om versnippering tegen te gaan. In sommige gevallen kan dit gecombineerd worden waardoor maatregelen effectiever zijn.
- Het programma Impuls Dynamisch Verkeersmanagement (IDVV) heeft een nauwe samenhang met het Uitvoeringsplan Verkeersmanagement Scheepvaart. Dit plan voorziet erin het verkeersmanagement op de Nederlandse binnenwateren te verbeteren en te stroomlijnen. Er lijkt behoefte aan meer grip en regie op de ontwikkelingen voor scheepvaartverkeersmanagement, Rijkswaterstaat wil dit bereiken door publieksgerichte verbeteringen in samenhang aan te pakken. Toen het besluit over IDVV genomen werd was het Uitvoeringsplan al in volle gang, het kreeg hiermee een enorme boost. Het IDVV werkt aan betrouwbaardere reistijden en een vlottere doorstroming van de binnenvaart, het moet de binnenvaart stimuleren als alternatief

voor goederenvervoer over de weg. Door de aanleg van Maasvlakte 2 en de afspraak dat 45% van de goederen die daar overgeslagen gaan worden over het water vervoerd zal moeten worden zal de onbenutte capaciteit op de vaarwegen een oplossing kunnen bieden om de druk op het wegennet te verminderen.

Opnieuw oppakken

- Het programma Spoedaanpak kent een lange voorgeschiedenis. Het programma kan gezien worden als een optelsom van gebeurtenissen, ontwikkelingen en resultaten die in de jaren daarvoor hebben gespeeld. Sinds de jaren '90 is regelgeving met betrekking tot milieubeleid sterk toegenomen. Dit heeft voor infrastructurele projecten aan de ene kant meer werk opgeleverd, maar deels ook vergemakkelijkt om van de grond te komen. Naast deze ontwikkeling namen de juridische beroepsmogelijkheden ook toe, dit zorgde voor vertraging bij meerdere projecten. Deze trend van toenemende beroepsmogelijkheden en sterker aanwezig wordende regelgeving wordt ook wel juridificering genoemd. Bij de wens in het begin van de 21^e eeuw om bestaande bottlenecks in het wegennet op te lossen stuitte men op zware procedures en strakke wetgeving, hierdoor liepen veel projecten vast. In 2002 werd het programma *Zichtbaar Slim Meetbaar* (ZSM) gestart, dit programma omvatte projecten die relatief simpel te realiseren waren. Dit is de voorloper van het programma Spoedaanpak geweest. Om de projecten ook daadwerkelijk snel te realiseren werd een wet geïntroduceerd die verkorte en versimpelde procedures mogelijk maakte, de *Spoedwet wegverbreding* (juni 2003). In deze verkorte procedures werden vooral geluidsproblemen buitenspel gezet als struikelblok in de besluitvorming. Echter speelde er al snel nog een probleem: luchtkwaliteit. Een rechtszaak over een wegaanpassing (A2 Den Bosch – Eindhoven) werd gewonnen door lokale partijen omdat zij door de rechter in het gelijk werden gesteld dat er te weinig onderzoek was gedaan naar effecten op de luchtkwaliteit. Door het uniforme karakter van het programma waarin projecten aan elkaar gekoppeld waren betekende dit voor veel projecten binnen het ZSM dat deze ook werden gestaakt. Mede door deze luchtkwaliteitsproblemen werd in 2007 het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) gestart. Dit programma maakt het mogelijk om kleine overschrijdingen van normen voor luchtkwaliteit te compenseren met een project in de buurt zodat voor de regio de norm gehaald wordt. De wens om planstudies te uniformeren bleef bestaan, hierdoor blijft voor het Ministerie mogelijk om ondanks de loskoppeling van Rijkswaterstaat en de transformatie naar *Agentschap* toch zicht te houden wat bij Rijkswaterstaat gebeurt. De verbeterde vorm van uniforme planstudies is in 2007 ondergebracht bij de Programmadirectie Planstudies Droog (PDPD), deze afdeling zou de regie over planstudies bij Rijkswaterstaat gaan voeren. Samen met het rapport 'Sneller en Beter' van de Commissie Elverding leidde dit tot het programma Spoedaanpak in 2009. In de Spoedaanpak zitten net als in ZSM relatief kleine projecten die slechts kleine ingrepen aan de weginfrastructuur (onder andere spits- en plusstroken) omvatten waardoor knelpunten waarschijnlijk snel opgelost kunnen worden; een korte termijnoplossing voor verkeersproblematiek.

Samengevat geeft dit dus een overzicht van mogelijke aanleidingen waarom er een programma gestart wordt, in figuur 4 wordt dit weergegeven.

| Aanleiding | Programma | Meerwaarde |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wettelijke basis | SWUNG PLuG Natura 2000 | Samenwerking mogelijk met gefaseerde invoering van maatregelen Sterker kunnen sturen op tijd en geld |
| Ontwikkeling in RO | Ruimte voor de Rivier Schiphol - A'dam - Almere Innovatieprogramma Geluid | Flexibiliteit behouden in maatregelen De beste maatregelen kunnen selecteren |
| Impuls geven | MJPO IDVV | Maatregelen kunnen in samenhang worden gerealiseerd De samenhang tussen drie programma's kunnen bewaken |
| Opnieuw oppakken | Spoedaanpak | Coördineren, uniformeren, beheersen en aanspreken: de CUBA-methode |

Tabel 5: Aanleiding om een programma te starten met mogelijke meerwaarde (eigen compilatie)

Doelstellingen

Over de gehele breedte van alle programma's is te zien dat doelstellingen relatief helder en duidelijk geformuleerd zijn. Vaak zijn ze in termen van reductie van waarden en het stellen van een bepaald budget of tijd voor het programma. Bij SWUNG is dit heel duidelijk, er is sprake van een harde deadline wanneer de nieuwe wetgeving geïmplementeerd moet zijn. Het implementatieplan kan hier ook worden beschouwd als het programmaplan. Er staat namelijk in uitgewerkt welke doelstellingen en uitgangspunten worden gehanteerd, hoe het gefinancierd gaat worden, wie er aan zullen werken, hoe de communicatie opgezet is en met welke middelen men dit hoopt te bereiken. Dat geeft aan SWUNG ook het programmatische karakter. In het Programma Lucht- en Geluidmaatregelen staan de doelstellingen ook helder omschreven. Voor de luchtmaatregelen geldt hier dat er een harde deadline ligt (uiterlijk 2014), dit heeft te maken met het feit dat Nederland op die datum moet voldoen aan Europese luchtnormen. Het Rijk heeft hiervoor een uitvoeringsplicht. De doelstellingen voor de luchtmaatregelen liggen vast en zijn uitgedrukt in aantal kilometers luchtscherm om PM₁₀ en NO₂ terug te dringen. Voor de geluidmaatregelen is de deadline minder hard (2020 is het streven). Ook in de Spoedaanpak is te zien dat er duidelijk meetbare doelstellingen zijn geformuleerd. Het wordt omschreven als een uitdagend doel: *“bij de 30 Spoedaanpakprojecten gaat uiterlijk in mei 2011 de schop in de grond en 10 projecten worden uiterlijk in mei 2011 opengesteld voor het verkeer.”* Het eindresultaat is uiteindelijk gekomen op 28 schoppen in de grond en 16 lintjes die geknipt zijn. De nadruk wordt gelegd op het gegeven dat de projecten binnen de gestelde tijd, sommigen zelfs eerder klaar dan gepland, en nagenoeg binnen het beschikbare budget uitgevoerd zijn. De winst wordt voornamelijk uitgedrukt in vermindering van filedruk (65% gedaald) en economische besparing uitgedrukt in euro's. Voorgaande voorbeelden geven aan dat programmadoelen in sommige gevallen dus scherp geformuleerd kunnen zijn. Dit maakt het mogelijk om na afloop te kunnen vaststellen of aan de doelstellingen is voldaan. Het programmadoel van Ruimte voor de Rivier is in die zin een bijzondere. Niet alleen omdat het een tweeledig doel heeft maar ook omdat er een harde doelstelling en een veel zachtere doelstelling (wordt vertaald naar 'zachte control' in het beheersplan) in zit. De harde doelstelling is: *'Het op het vereiste niveau brengen van de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen.'* Hierbij wordt uitgegaan van een overstromingskans die eens in een vastgesteld aantal jaar voor mag komen. Maatgevend hierin is een Rijnafvoer van 16.000 m³/s bij Lobith en een Maasafvoer van 3.800m³/s bij Borgharen. Daarnaast is nog een tweede doelstelling gegeven: *'Het leveren*

van een bijdrage aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Dit is een meer abstractere doelstelling dan de eerste en is op meerdere manieren uit te leggen en op meerdere manieren te bereiken. In de Nota Ruimte is de ruimtelijke kwaliteit nader uitgewerkt voor het rivierengebied: vergroting van ruimtelijke diversiteit in rivertakken, handhaving en versterking van het open karakter van het rivierengebied met de karakteristieke waterfronten, behoud en ontwikkeling van de landschappelijke, ecologische, aardkundige en cultuurhistorische waarden, verbetering van de milieukwaliteit en versterking van de mogelijkheden van het gebruik van hoofdvaarwegen door beroeps- en pleziervaart. Deze tweede doelstelling richt zich in tegenstelling tot de eerste doelstelling op een hoger ambitieniveau. Er is wel omschreven wat bereikt wil worden, maar nog niet precies hoe dit bereikt zal worden. Dat zal op een lokaal niveau verder uitgewerkt moeten worden.

Echter zijn er ook doelstellingen te vinden die over de gehele breedte wat minder scherp zijn. In het MJPO staat het als volgt omschreven: *“In 2018 (de planningshorizon van de EHS) zijn de belangrijkste barrières voor de EHS (inclusief de Robuuste Verbindingen) opgeheven, voor zover veroorzaakt door rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen.”* Wat de belangrijkste zijn kan hier punt van discussie zijn. Er worden wel voorwaarden genoemd die bepalend zijn of iets een belangrijke barrière is of niet, waaronder de noodzakelijke actieve houding van andere betrokken partijen. In essentie moet het MJPO *‘een bijdrage leveren aan de ruimtelijke samenhang en milieukwaliteit van de EHS.’*

3.1.1 Programmatische karakter

In deze paragraaf zal worden geanalyseerd in hoeverre kenmerken van programmatisch werken herkenbaar zijn in de verschillende programma's en hoe er specifiek door de mensen die er aan werken invulling aan wordt gegeven. De vraag die omvat wat volgens de mensen die aan de programma's werken het begrip 'programma' inhoudt zal hiermee, rekening houdende met de scope van het onderzoek, beantwoord kunnen worden.

Bij het uiteenzetten van de programma's is naar voren gekomen dat er veel variatie is in de redenen om een programma te starten, vaak wordt genoemd in de interviews dat de activiteiten die beoogd zijn bepaalde grenzen overstijgt. Bij het verkennen van de programma's valt de term 'project' dan ook op, dit wordt vaak genoemd als argument om voor een programmatische aanpak te kiezen. In termen van geld, omvang en urgentie (het op de agenda krijgen) wordt de omslag naar een programma gemaakt. Zoals een programmamanager zei: *“Door de activiteiten te bundelen en er een label van programma aan te hangen kreeg het urgentie en aandacht in de organisatie, dit was als project niet bereikt.”* Omdat een project en het bijbehorende projectmanagement op basis van theorie veel verschillen kent met de term programma en daarnaast het begrip project toch een belangrijker rol lijkt te spelen dan in eerste instantie de verwachting zou zijn is het belangrijk om dit ook kort toe te lichten. Kor en Wijnen (2005) kennen beide begrippen verschillende eigenschappen toe:

- Een programma: tijdelijk (stopt wanneer nodig), sturen op doelen, coherente inspanningen en een dynamische uitkomst
- Een project: eindig (van te voren vastgesteld), logisch en strak gefaseerd, sturen op resultaat en een complexe uitkomst

Op basis van de interviews en bestudeerde documenten kan worden gesignaleerd dat het begrip programma nog erg breed en vooral erg creatief geïnterpreteerd wordt; in ten minste een tweetal programma's (Spoedaanpak en PLuG) wordt nog uitgegaan van een logische volgorde van stappen waarin een van te voren vastgestelde projecten een uiteindelijk programmadoel behaald zal worden. Het doel van Spoedaanpak is ook in zoverre strak geformuleerd dat het na afronding van het programma zeer eenvoudig meetbaar wordt om zo te controleren of het doel uiteindelijk ook gehaald is. Dit zijn namelijk dertig schoppen in de grond en tien doorgeknipte lintjes. Dit is niet volledig in overeenstemming met de theorie waar een programmadoel wordt omschreven als *‘een vaag omschreven of ambigu doel dat ter*

discussie kan worden gesteld, het programma is geïnspireerd door een bepaalde visie of gewenste uitkomst, welke in de loop der tijd onderhevig zal zijn aan veranderingen en onderhandelingen afhankelijk van de verschillende belangen' (Pellegrinelli, 2010). Dit benadrukt het pragmatische dat een programma zou kunnen karakteriseren. Hoewel deze omschrijving aan het andere uiterste van het spectrum (figuur 1) ligt is dit toch wat een programma zou kunnen kenmerken. Als er in het programma Spoedaanpak iets niet ter discussie kon worden gesteld dan was het wel het behalen van die dertig schoppen in de grond en het knippen van tien lintjes. Dit is in bepaalde mate ook geldig voor het PLuG, hierbij is in het doel helder geformuleerd wat er gerealiseerd moet worden, een voorgeschreven aantal kilometers aan geluid- en luchtsaneringsmaatregelen. Dit is net als bij het programma Spoedaanpak goed meetbaar, tevens staat het einde van het programma ook vast in de vorm van een uiterlijke opleverdatum. Daar tegenover staan bepaalde programmakenmerken zoals een bepaalde samenhang van activiteiten en ambitie om een coördinerende vorm van sturing toe te passen. In het programma Spoedaanpak was het programmatische bijvoorbeeld het gezamenlijk in de markt zetten van projecten waardoor financiële voordelen behaald konden worden ten opzichte van de losse projecten aan te besteden. In het programma PLuG vertaalt zich dit in de voorbereidende projecten in fase 1 waar de projecten in fase 2 op voort zullen bouwen, in die zin zijn er bepaalde voorwaarden aanwezig en is coördinatie gewenst om tot een optimale afstemming tussen de projecten te komen. Het lijkt dan ook dat er in beide programma's een mix van kenmerken aanwezig is die zowel gericht zijn op het bereiken van het resultaat binnen de tijd, scope en budget als het uitvoeren van de projecten in een bepaalde samenhang. Dit wordt onderstreept in de interviews, een programmamanager verwoordde dit als volgt: *"In eerste instantie wordt in volgorde van prioriteit gestuurd op scope, tijd en geld. Om dit te bereiken is draagvlak onder de actoren een randvoorwaarde."* Een verklaring voor het vertalen van vage programmadoelen naar meetbare programmaresultaten, een vertaling van *outcome* (programmakenmerk) naar *output* (projectkenmerk), kan liggen in de mogelijkheid om op eenvoudige wijze verantwoording af te kunnen leggen aan personen hoger in de organisatie. Dit is namelijk een belangrijk onderdeel van elk programma dat onderwerp van onderzoek is geweest. Aan het grootste deel van de programma's is een uitgebreide en complexe organisatiestructuur verbonden waarbij mensen soms met dubbele rollen bij het programma betrokken zijn. Dit is onder andere te zien in het IDVV waarbij de HID (Hood Ingenieur-Directeur) regievoerder over het programma is en tevens moet controleren of het werk wat bij andere diensten gebeurt nog in samenhang wordt uitgevoerd als gewenst in het IDVV, hiervoor heeft hij overleg met andere HID's en feitelijk moet hij zichzelf dan ook controleren omdat hij verantwoordelijk is voor de uitvoering van de werkzaamheden bij zijn eigen dienst. Een regierol samen met een controlerende rol. Verantwoording wordt gezien als een belangrijk element, immers willen mensen in de top weten wat er op de lagere niveau's gebeurt: een wens van controle en grip houden. Het verantwoorden van programmaresultaten kan vermoedelijk gezien worden als het aantonen van het succes van een programma. Als dit minder meetbare resultaten of doelen zouden zijn zou verantwoording al minder eenvoudig worden. Het is in dat geval niet objectief te beoordelen maar het zal altijd een subjectieve beoordeling blijven zoals er in de theorie aan gerefereerd wordt of het doel voldoende benaderd is of vervangen is door een nieuw doel omdat de actualiteit daar om vraagt (Kor en Wijnen, 2005). Dit blijft in vergelijking met de theorie kenmerk van een project, waar een resultaat scherp gedefinieerd en ingekaderd is.

Ruimte voor de Rivier is in tegenstelling tot de eerder geanalyseerde veel pragmatischer ingestoken. Dit komt tot uiting in een andere balans tussen coördinatie en doelbewaking op een centraal niveau, de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, en de uitvoering van projecten op het lokale niveau waarbij er nog veel flexibiliteit is in de projecten. Stelregel blijft dat de projecten moeten bijdragen aan het bereiken van het tweeledige doel. Echter de vorm hoe zij dit bereiken kan altijd ter discussie worden gesteld. Dit komt dichterbij in de buurt

bij de kenmerken van een programma zoals in de theorie weergegeven dan een project. Naast de overeenkomsten met de theorie werd als extra element nog toegevoegd dat bij het hanteren van een programma-aanpak ook de mogelijkheid bestaat om de negatieve effecten die kunnen optreden bij een project elders te kunnen compenseren. Zo wordt de balans continu in evenwicht gehouden door het overkoepelende karakter. In het MJPO is ook een combinatie van centrale sturing en regionale en lokale uitvoering te herkennen. Vanuit de stuurgroep waar de ministeries in vertegenwoordigd zijn als landelijke partner wordt voortgang en samenhang bewaakt. Bepalende beslissingen worden op basis van de bestuurlijke overleggen tussen Rijk en regio genomen. Hierdoor houden ze grip op de voortgang van het programma en zijn ze in staat om aanpassingen aan te brengen als ontwikkelingen op bijvoorbeeld politiek vlak en financiering hier om vragen. De programmering zit voor een groot deel dus op landelijk niveau. De uitvoeringsverantwoordelijkheid ligt echter bij de provincies, zij hebben de beste kennis van de lokale omgeving en kennen de lokale betrokkenen vaak het beste. Het voordeel van het programmatisch aanpakken met een coördinerende rol voor Rijkswaterstaat heeft als voordelen dat maatregelen in samenhang kunnen worden gerealiseerd door werkzaamheden te combineren en dat er problemen die gesignaleerd worden in de ene provincie opgelost worden met de kennis die is opgedaan bij een zelfde soort probleem in de andere provincie.

Het IPL lijkt in eerste instantie een producerend ingesteld programma. De basis was dat er nieuwe innovatieve maatregelen moesten worden ontwikkeld om weer te kunnen voldoen aan de huidige wettelijke eisen. Er was echter niet omschreven *hoe* dit moest gebeuren, daarmee zat er vrijheid in het programma waardoor het een dynamisch karakter kreeg. De basis was techniek, maar de vrijheid in keuze van welke maatregelen er ontwikkeld werden en welke er uiteindelijk toegepast zou worden was nog in hoge mate onzeker. Een projectleider legde dit als volgt uit: *“Het programma IPL was misschien wel minder complex, maar door de flexibiliteit in de te kiezen maatregelen, het zogenaamde ‘mandje met maatregelen’, is het toch op de grote hoop met programma te gooien.”*

3.2 Impuls Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen

In de vorige paragraaf is een beeld geschetst wat de aanleiding om een programma te starten probeert weer te geven en hoe de doelstellingen van de programma's geformuleerd zijn. In deze paragraaf wordt dieper op het IDVV ingegaan om later een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen. Op deze manier kan na een introductie over aanleiding en doelstellingen meer ingegaan kan worden op de structuur van het programma en de middelen die worden gebruikt om het programma te sturen en wie er in meer of mindere mate betrokken zijn bij het programma.

3.2.1. Structuur

Zoals in paragraaf 3.1 is beschreven is het IDVV geïntroduceerd omdat er maatregelen nodig zijn om de groei van het goederenvervoer over water te faciliteren en te stimuleren. Om deze beleidsdoelstellingen en daarmee de groei van en een sterkere rol voor de binnenvaart te realiseren zijn fysieke maatregelen alleen niet meer voldoende. Er is een ketenoverstijgende integrale aanpak nodig. Begin juni 2010 heeft de ministerraad €100 miljoen toegekend om de knelpunten in het verkeerssysteem voor de binnenvaart op hoofdvaarwegen aan te pakken. Dit maatregelpakket is opgebouwd langs drie sporen. Alle twaalf maatregelen die daar onder vallen zijn los van elkaar uit te voeren, maar dragen juist in de samenhang maximaal bij aan de doelstelling van het totale programma. De drie sporen zijn:

- Spoor 1 is gericht op de overheid (Rijkswaterstaat) als vaarwegbeheerder en richt zich op het verbeteren van het operationeel verkeersmanagement
- Spoor 2 focust op informatie-uitwisseling tussen partijen in de keten, het gaat hier specifiek om samenwerking tussen overheden en private partijen
- Spoor 3 richt zich op kennisontwikkeling, hier worden maatregelen benoemd vanuit het perspectief van de gehele logistieke keten

Het eerste spoor kan worden beschouwd als een pakket aan maatregelen om de basis op orde te krijgen. Hierin zijn maatregelen omschreven die verkeersbegeleiding, bediening van sluizen en bruggen, incidentmanagement en handhaving en vergunningverlening verbeteren. Kennis van het actuele en verwachte verkeersaanbod maakt het mogelijk om aan de vaarweggebruikers een realistische prognose te geven van de passage- en eventuele wachttijden. Hierdoor kan tijdig worden ingespeeld op deze actuele informatie en alternatieve routes worden gekozen. Door het beter spreiden van het verkeersaanbod wordt de capaciteit van de vaarweg beter benut en wordt piekbelasting verminderd waardoor wachttijden verkort kunnen worden. Dit zijn specifiek maatregelen die op de overheid als beheerder gericht zijn. In het tweede spoor wordt de informatie-uitwisseling tussen publiek en private partijen aangepakt. Momenteel komt het nog wel eens voor dat een schip tot wel vijf keer dezelfde informatie aan verschillende overheden moet verstrekken. Dit brengt een enorme administratieve last met zich mee, de schepen liggen lang te wachten tot alle papieren aan boord zijn. Door de informatie onder te brengen onder één loket, het Single Window, kan de kwaliteit van de informatie verhoogd worden: waar de juistheid en eenduidigheid nu nog het probleem is kan dat door het bundelen van de informatie die aan verschillende partijen wordt verstrekt een enkele informatiestroom ontstaan waar alle relevante partijen de juiste informatie uit kunnen halen.

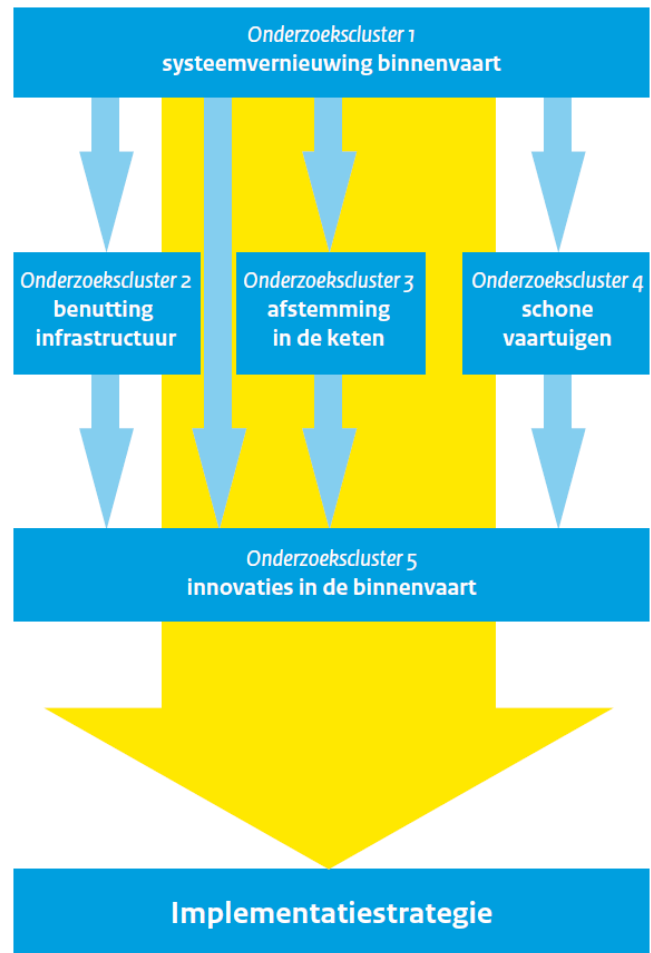
Het derde spoor is opgebouwd uit vijf onderzoeksclusters. Het eindproduct is een gedragen plan voor publieke en private partijen waarin de noodzakelijke stappen voor de periode 2014-2020 staan beschreven die nodig zijn om opgedane kennis om te zetten in de praktijk. Samen dragen deze vijf clusters bij aan de implementatiestrategie. Dit derde spoor kan beschouwd worden als een programma binnen het IDVV. Dit vanwege de inhoudelijke samenhang van de vijf onderzoeksclusters en de onzekerheid wat de oplossing gaat worden en de *outcome* centraal staat. *“Ik heb een ambitie en dat is de binnenvaart aantrekkelijk maken, om dat te bereiken zal ik op meerdere paarden wedden omdat ik van te voren al weet dat slechts een selectie van de resultaten gebruikt zal worden. Daarnaast: “Binnen het derde spoor hebben we al te maken met 22 opdrachtnemers, zij voeren de onderzoeken voor ons uit. Elke opdrachtnemer heeft weer een eigen waaier van stakeholders, dat maakt het zeer omvangrijk.” Dit onderstreept de keuze om voor een programmatische aanpak te kiezen.*

(Rijkswaterstaat, 2012)

In het eerste cluster is het doel gesteld om op basis van een beschrijving en probleemanalyse van de binnenvaartsector een ontwerp van een gewenste toekomstige binnenvaartsector te geven en een haalbaar en realistisch transitiepad te schetsen om de sector naar de gewenste structuur te brengen. Het tweede cluster richt zich op beschikbaarheid, benutting en veiligheid van de infrastructuur. Incidenten kunnen leiden tot een beperking van beschikbaarheid en daarmee tot onbetrouwbaarheid van de sector.

Ook wordt gekeken naar de toelating van nieuwere, en grotere, schepen. Met uitbreiding van bestaande modellen en analysetools wordt antwoord gegeven op de vragen of veilig en voldoende gevaren kan worden. Het derde cluster probeert de vragen te beantwoorden hoe de afstemming tussen ketenpartijen verbeterd kan worden. Zowel op basis van de huidige situatie als op basis van toekomstige ontwikkelingen is een goede afstemming in de logistieke keten nodig om efficiënt en betrouwbaar vervoer te realiseren. Het handelingsperspectief van de ketenpartijen is hier punt van aandacht. Het vierde cluster probeert een bijdrage te leveren aan het realiseren van een schonere binnenvaartvloot: minder uitstoot van schadelijke stoffen en minder brandstofverbruik. Hiermee kunnen vragen worden beantwoord wat de barrières zijn om schepen te moderniseren, om op basis daarvan kansrijke maatregelen te definiëren die eraan bijdragen deze barrières te verkleinen. In het vijfde en laatste cluster wordt een kans geboden aan nieuwe, vanuit de markt ontwikkelde producten, processen of concepten om nader uitgewerkt te worden en zich (in praktijk) te bewijzen. Een selectie van de innovaties wordt beproefd via pilots en praktijkcases.

In figuur 5 is te zien dat in de onderzoeksclusters verschillende doelstellingen te herkennen zijn. Het eerste, derde en vijfde cluster richten zich voornamelijk op vragen die niet concreet te beantwoorden zijn, het zijn vragen over toekomstscenario's die in zekere mate onzeker zijn, het uitvoeren een multidisciplinaire analyse van de structuur van de sector en onderzoeken wat

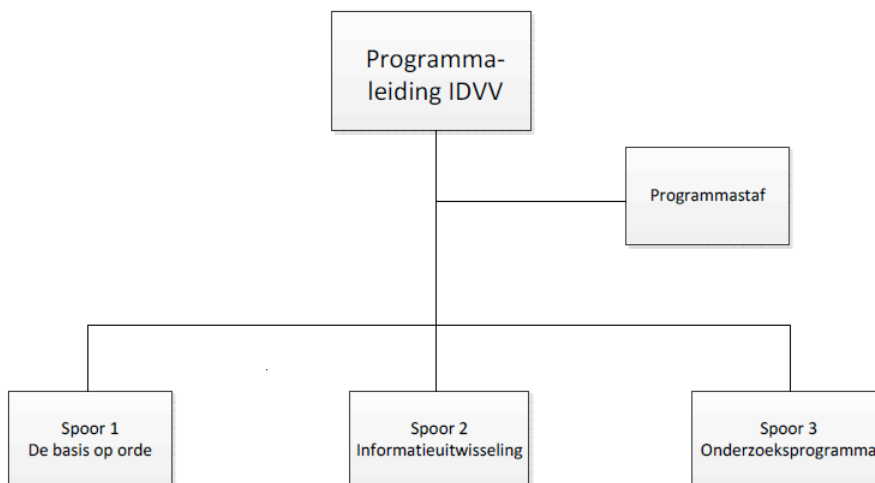


Figuur 5: Structuur spoor 3 IDVV

de drijfveren en belangen van ketenpartijen zijn. Het tweede en vierde cluster richt zich op veel concretere vragen, aanpassen van modellen en analysetools aan de ene kant en maatregelen om de binnenvaart schoner te maken aan de andere kant. Dit vierde cluster is als minder concreet te benoemen als het tweede cluster, dit vanwege de maatregelen op het gebied van beleidsvraagstukken en vragen in de juridische sfeer naast de inventarisatie welke innovaties er al zijn om schepen schoner te maken. Naast de benoeming van concrete en abstracte doelen kan worden gesteld dat er een drietal soorten doelstellingen te onderscheiden zijn: kennisopbouw (cluster 1), onderzoek en implementatie (clusters 2, 3 en 4) en innovaties (cluster 5).

3.2.2. Sturing

Het programmabureau IDVV is verantwoordelijk voor een tijdige realisatie van de drie sporen en twaalf maatregelen. Daarbij richt het programmabureau zich op de inhoudelijke samenhang, kwaliteitsborging, het bewaken van de planningen en het beheersen van de financiën. Aan het hoofd van het programmabureau staat de hoofdingenieur-directeur (HID) van de uitvoerende dienst, in dit geval Dienst Scheepvaart en Verkeer (DVS). Hij is verantwoordelijk voor de regie over het programma. Het programmamanagement is in handen van de programmamanager en diens plaatsvervanger. Zij rapporteren frequent aan de Directeur-Generaal. Zij worden ondersteund door een staf, hierin zitten onder andere een contractmanager, een inkoopmanager, een risicomanager en omgevingsmanager. Tenslotte worden de drie sporen elk geleid door een projectleider, deze is verantwoordelijk voor een tijdige uitvoer van de werkpakketten die in de sporen omschreven staan. Zij rapporteren ook frequeunt aan de programmamanagers en diens staf door middel van voortgangsrapportages. Dit lijkt echt een eenrichtingsverkeer te zijn van projectleiders naar staf en programmamanagers, zij doen het met de informatie die door de projectleiders aangeleverd wordt. Er zou dus meer tweerichtingsverkeer kunnen plaatsvinden dan nu aan de orde is. Dat kan een kwetsbaarheid van het programma zijn, wanneer door een projectleider gemeld zou worden dat alles volgens de planning verloopt wordt dit vaak overgenomen door de staf. Hier vindt weinig reflectie op plaats. De andere kant van staf naar projectleider toe levert het ook kwetsbaarheid op. Het kan gebeuren dat iets door een projectleider niet als risico wordt beschouwd maar door de staf wel en dat men dat programmabreed wel ziet en op probeert in te spelen. Wanneer de staf een risico indentificeert kunnen zij bij de projectleider nagaan of zij hier in hun spoor ook mee te maken zouden kunnen krijgen. Dit kan voor zowel de projectleiders als voor de staf voordelen opleveren in de vorm van minder kosten en de kans om werk niet dubbel uit te voeren. Deze tekortkoming in de programmastructuur zal in de aanbevelingen van het onderzoek ook worden meegegeven als verbeterpunt. De structuur van de programmaorganisatie is in figuur 6 nogmaals weergegeven.



Figuur 6

Structuur programma-organisatie IDVV

Wanneer het gaat om sturingselementen die voor de uitvoering van het programma van belang zijn worden door zowel programmamanager als projectleider doelmatigheid, kwaliteit, tijd en budget als belangrijke waarden genoemd. Risicobeheersing en omgevingsmanagement zijn hierbij randvoorwaarden om goede kwaliteit te behalen. Risico's zijn in grote lijn dan ook uitloop in tijd en overschrijding van het budget. *“De prestaties binnen het programma moeten worden geleverd met voldoende kwaliteit binnen de tijd en budget.”* (projectleider IDVV)

3.2.3 Omgaan met onzekerheden

In deze paragraaf zal verder worden ingegaan op de omgang met onzekerheden die tijdens de uitvoering van een programma kunnen optreden. Om dit goed te bekijken zal voornamelijk op het IDVV worden gefocused om de onzekerheden specifiek te kunnen benoemen en te analyseren hoe hier mee om wordt gegaan. Duidelijk zal worden dat onzekerheden niet in elk onderdeel van het programma terugkomen maar dat dit vooral in spoor 3 het meest aan de orde is.

In het theoretisch kader (§ 2.4.2) is een overzicht gegeven van mogelijk onzekerheden die kunnen optreden afgeleid uit een (milieu-)discussie over toegelaten waarden van zink in het milieu. Hierbij voerden de betrokken partijen een verschillende strategie, baseerden visies op eigen specifieke kennis en volgden eigen spelregels. Centraal stond dat een gebrek aan voldoende samenwerking en interactie oorzaak was van enkele impasses (van Bueren et al., 2003). Hoewel het in het geval van het IDVV geen discussie over hoe normen voor bepaalde stoffen moeten worden gehandhaafd zijn er weldegelijk onzekerheden te signaleren die mogelijk voor vertraging kunnen zorgen, maar hier wordt wel op ingespeeld.

In het eerste spoor is te herkennen dat gewerkt wordt aan een verbetering van de basisinformatie, het operationele verkeersmanagement. Het bevat hier de bouw van een nieuwe informatiedienst ter ondersteuning van het verkeersmanagement, het zorgen dat de meest actuele informatie over de doorstroming ook aanwezig is op de schepen zelf en het testen van de maatregelen die een betere doorstroming bij sluizen en bruggen tot gevolg moet hebben. Er wordt hier gewerkt aan de vergroting van de kennis en het zo optimaal mogelijk inzetten van de verkregen informatie en de aanwezige kennis. Dat zou kunnen leiden tot het beperken van de cognitieve onzekerheden zoals genoemd in de theorie (Koppenjan en Klijn, 2004). Kennisuitwisseling en informatievergarig staan hier centraal om deze vorm van onzekerheid te beperken. Dat is tot nu toe ook het probleem zoals weergegeven in het eerste spoor, vaarwegbeheerders hebben niet de actuele (en ook juiste) informatie over positie, lading en af te leggen route tot hun beschikking. Als men beter zicht heeft op hoe de doorstroming op de vaarwegen is bij een veranderende wijze van informatievoorziening kan verbeteren kan hier een bepaalde lering uit worden getrokken. Met deze lering kan vervolgens verder worden gegaan om verbeterpunten op grotere schaal door te voeren. Door de informatiestroom te bundelen en onder te brengen bij één loket weet de vervoerder vervolgens ook waar hij aan toe is en een vlottere informatievoorziening aan zowel de beheerder als vervoerder kan een versterkende rol spelen om een groeiende ladingstroom op te vangen, dat is ook mede het doel van het tweede spoor.

In de theorie wordt ook gerefereerd aan strategische onzekerheid, ook in het IDVV kan een bepaalde mate van strategische onzekerheid worden herkend. In dit programma zijn veel partijen vertegenwoordigd, voor het derde spoor zijn dit er al meer dan twintig en in het totale programma overstijgt dit aantal de honderd betrokken partijen ruim. Door te moeten samenwerken met zoveel partijen komt het ook hier voor dat verschillende uitgangspunten en visies niet volledig in overeenstemming met elkaar zullen zijn. Om toch tot een breed gedragen uitgangspunt te komen wordt in het eerste onderzoekscluster op basis van een probleemanalyse een beeld geschetst om tot een gewenst transitiepad te komen. Deze probleemanalyse wordt breed aangepakt. Dat blijkt uit het hanteren van een multidisciplinaire

analyse van de structuur van de sector, wat zijn de belangrijkste drijfveren van ketenpartijen en hoe deze elkaar in de weg zitten en de mate waarin de drijfveren en belangen van ketenpartijen wel of niet bijdragen aan maatschappelijke doelstellingen. Deze drie strategieën bieden ruimte voor verschillende interpretaties van begrippen, bieden ruimte voor discussie over wat het probleem nu daadwerkelijk is wat de vraag over hoe de structuur van de sector er nu daadwerkelijk uitziet kan worden beantwoord door een multidisciplinaire analyse te gebruiken. Gemeenschappelijke doelstellingen kunnen door deze ruim opgezette werkwijzen worden bereikt: het zogenaamde ‘goal intertwinement’ (van Bueren et al., 2003). Door deze drijfveren te herkennen wordt duidelijk hoe elke partij tegen het probleem aankijkt omdat men er een bepaald belang bij heeft. Als andere partijen dit ook zien van elkaar kunnen ze elkaar beter begrijpen. Echter is het niet uit de documenten op te maken of er op dit vlak al interactie met de actoren is, dit lijkt van essentieel belang voor een gezamenlijk gedragen probleemstelling.

Ook tijdens het uitvoeren van het onderzoeksprogramma wordt er nog gewerkt aan het zoveel mogelijk beperken van deze onzekerheden. Het uitgangspunt is daarbij dat de uitvoering van het programma bij de markt ligt en dat Rijkswaterstaat als opdrachtgever de kaders en randvoorwaarden stelt waarbinnen dit moet gebeuren. De oplossing ligt hiermee dus in de markt: zij zijn ook uiteindelijk de partij die gebruiker zal zijn van het vaarwegensysteem en dus moeten de oplossingen voor de problemen ook voor hen bruikbaar zijn. Daarom vind periodiek ook een check plaats of de maatregelen die herkend worden ook door gebruikers wenselijk zijn. Dit gebeurt door games of workshops te organiseren waarbij voor maatregelen inzichtelijk wordt gemaakt wat het effect op de keten zou kunnen zijn. Hierdoor krijgen alle partijen een beeld van wat er mogelijk gaat gebeuren en kunnen zij hier nog op inspelen en zien zij ook wat er voor elk van hun aan voordelen te behalen is. Door vanaf het eerste moment bezig te zijn met de implementatie van de onderzoeksresultaten kan er een zo breed gedragen oplossing worden gegenereerd. De betrokken partijen raken op deze manier verbonden aan het proces kunnen hier ook hun eigen invulling aan geven.

Hier kunnen ook een paar kanttekeningen bij worden geplaatst. In een communicatief proces waarbij de partijen de ruimte hebben om input te leveren is het belangrijk om te realiseren hoe de machtsverhoudingen tussen de partijen liggen. Ook hier zijn grote partijen betrokken die de kleinere mogelijk kunnen overheersen. Het belang van een grote partij zal ook zwaarder wegen en wordt ook belangrijker gevonden. Dat blijkt deels ook uit de prioritering van actoren. In het omgevingsmanagement wordt uitgegaan van het als eerste meekrijgen van de cruciale actoren die bepalend zijn voor de uitvoer van de projecten, de anderen volgen dus kennelijk later pas. Dat maatregelen voor bepaalde partijen ook nadelig kunnen zijn is duidelijk, echter richt men zich in eerste instantie op de ‘early adopters’, dit zijn de partijen die het meest innovatief zijn, strategisch ingesteld zich op de toekomst richten en dus het snelst meedoen. Wanneer dus de partijen er bij betrokken worden voor wie het nadelig uit zal kunnen pakken is niet geheel duidelijk. Er is wel een ‘Plan van Aanpak Omgevingsmanagement’ geschreven om met iedereen zoveel mogelijk rekening te houden, maar zoals uit interviews bleek: *“de taak wordt als voltooid gezien als er een mooi plan ligt en er wordt te weinig gekeken of het ook daadwerkelijk werkt. Het moet een levend document zijn wat constant aangepast zal moeten worden omdat je constant leert.”* Navraag leerde ook dat er inderdaad weinig bekend is over de werkzaamheid van een dergelijk document.

3.2.4 Flexibiliteit

Een kenmerk wat een programma van een project zou moeten onderscheiden is dat er een noodzaak bestaat om flexibel te zijn in het proces (Wijnen, 1994). Door deze flexibiliteit kan er gereageerd worden op veranderingen en wordt het programma in de uitvoering adaptief. Ook Pellegrini (2010) refereert aan dit pragmatische karakter, programma’s kunnen naar zijn mening reageren op externe veranderingen. Hierbij staat het verschil tussen *output* en

outcome wederom centraal: een project stuurt op output en zal niet snel van de koers afwijken, een programma stuurt echter op outcome en hierbij is flexibiliteit gewenst. Uit het IDVV zijn dan ook zaken te herleiden die een bepaalde flexibiliteit aanbrengen in de uitkomst van het programma. Deze flexibiliteit concentreert zich vooral op het derde spoor waar onderzoek naar een toekomstscenario voor de binnenvaart centraal staat. In het eerste en tweede spoor staan vooral strak geregisseerde projecten centraal die een gewenste output moeten leveren. Uiteraard dragen zij wel bij aan de realisatie van het overkoepelende programmadoel. In de eerste twee sporen zit dan voornamelijk ook een inspanning die de basis moet versterken, hierbij wordt door een aantal maatregelen het minimale vereiste kwaliteitsniveau gehaald. In het derde spoor zal de slag naar de toekomst gemaakt worden waarbij de condities voor een betrouwbare binnenvaart worden gevormd. Dit gaat in nauwe samenwerking met de markt: zij zijn feitelijk de uitvoerder van de opdrachten die voortkomen uit de verschillende thema's van het onderzoeksprogramma.

Het onderzoeksprogramma vraagt om innovatieve en strategisch ingestelde partijen die de kennis bezitten om de problemen die uit de probleemanalyse voortgekomen zijn op te lossen. In dit geval vraagt Rijkswaterstaat ook om initiatief uit de markt vanwege het gegeven dat de markt de kennis bezit om het probleem aan te pakken of de kennis te genereren als dat nog niet voldoende aanwezig is. In de probleemanalyse wordt verkend welke trend er gaande is en wie er bepalend is voor de richting van die trend. De uitkomst van een opdracht zal dan ook zijn dat Rijkswaterstaat het advies geeft wat welke maatregel precies op kan gaan leveren en wanneer. Vervolgens zal het aan de markt, de uiteindelijke gebruikers, zijn om de keuze te bepalen. Het moet een oplossing worden die bij wijze van spreken door de markt zelf bedacht is. Dat dit een nieuwe manier van werken is bleek uit het feit dat de tijd die het gekost heeft om bij de markt het beeld eruit te slijten dat Rijkswaterstaat de opdrachtgever en probleemoplosser is. In dit geval was het Rijkswaterstaat die de kaders en randvoorwaarden stelde en dat binnenin ruimte was voor creativiteit. Europese wetgeving ten aanzien van aanbesteding was belangrijk in dit proces. Binnen de kaders moest creatief worden gehandeld. Het uitgangspunt was: *“dit is het maximale budget en wie geeft mij de meeste waarde voor mijn geld?”*, een nieuwe handelingswijze. In de interviews werd ook benadrukt dat dit onwennig was voor Rijkswaterstaat. *“Ze (RWS red.) wilden van mij dat ik precies omschreef wat ik wilde, maar juist omdat ik in tegenstelling tot wat er moet gebeuren nog niet wist hoe we dat zouden gaan bereiken was het belangrijk om de opdracht vaag te houden, hierdoor behoud je de ruimte voor creatieve en innovatieve oplossingen.”* In eerste instantie leek het voor veel betrokken partijen ook dat het onderzoeksprogramma echt een programma van Rijkswaterstaat was, maar de bedoeling was juist om ruimte te laten binnen de onderzoeksthema's om zodoende de mogelijkheid tot aanpassing aan veranderende omstandigheden open te laten. De marktpartijen konden dit invullen. In een opdracht zit één man van Rijkswaterstaat tot soms 120 mensen uit de marktpartijen. *“Als ik de opdracht te veel zou dichttikken gaan bij de marktpartijen de hakken in het zand. Waar voorheen Rijkswaterstaat vooral een directieve stuurder was willen we nu een samenwerkingspartner zijn. Helaas horen we nu nog te vaak ‘kom uit je ivoren toren’, dat is iets wat tijd nodig heeft.”* Het voorgaande bevestigt ook het vermoeden dat er een omslag gaande is van government naar governance, maar dat het nog moeizaam gaat (van den Brink, 2009).

Deze manier van werken zorgt voor een bepaalde flexibiliteit. In het programmaplan staat dit omschreven als *incrementeel iteratief* werken. Dit wil zeggen dat er stap voor stap gewerkt wordt en na elke stap naar de omgeving gekeken wordt of er in de tussentijd iets veranderd is; het speelveld aan actoren, de belangen van de partijen en of er in de doelstelling van het programma mogelijk verandering is opgetreden naar aanleiding van marktontwikkelingen. Daarnaast wordt bekeken of de projecten op de gewenste koers zitten om de doelstellingen van de verschillende thema's te kunnen realiseren. Het gefaseerd werken zorgt ervoor dat er een bepaalde dynamiek in het onderzoeksprogramma zit.

Doordat met een grote verzameling aan partijen moet worden samengewerkt komt het ook voor dat een positie van een belanghebbende partij tijdens de uitvoering kan veranderen. Door telkens fysiek voor ogen te hebben, en dus blijven visualiseren, met wie er allemaal wordt samengewerkt blijft men zich er van bewust van dit uitgebreide speelveld. Daar waar eerst gericht wordt op de zogenaamde ‘early adopters’, zullen in een later stadium ook de wat minder actieve partijen betrokken moeten worden. Het speelveld van elk thema wordt dan ook actueel gehouden om zo een goed overzicht te behouden wie er in welke mate betrokken is. Door de mogelijkheid te houden om dit tussentijds te kunnen wijzigen en dus ook nieuwe partijen aangetrokken kunnen worden, wordt enige flexibiliteit behouden. Juist door het open karakter van het onderzoeksprogramma, de vraag naar de markt toe, blijft het mogelijk om met nieuwe partijen in contact te komen waar in eerste instantie mogelijk niet aan gedacht was. Dit speelveld lijkt dan ook op de arena uit de policy network theory (van Bueren et al., 2003) waar de beslissingen rondom de thema’s van het onderzoeksprogramma worden genomen.

Hoofdstuk 4 – Conclusies, beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de hoofdvraag en verschillende onderzoeksvragen die in het eerste hoofdstuk tot stand zijn gekomen. Daar waar in hoofdstuk 4 al geprobeerd is om een link te leggen tussen empirie en theorie zal dit in dit hoofdstuk de vergelijking worden voltooid. Naast een vergelijking zal ook met bestaande inzichten en risico's over programmamanagement de resultaten naar aanleiding van het empirisch worden aangevuld.

In de eerste paragraaf zullen de onderzoeksvragen één voor één worden beantwoord. Het doel is om een link tussen theorie en empirie te leggen en verschillen die herkend worden ook nader te verklaren.

De tweede paragraaf vat in enkele hoofdpunten de belangrijkste conclusies van het onderzoek samen. De conclusies komen voort uit de vragen en antwoorden uit de eerste paragraaf. Doel van deze paragraaf is om kort maar krachtig op een rij te zetten welke conclusies er aan het onderzoek verbonden kunnen worden.

Naar aanleiding van de onderzoeksvragen met bijbehorende antwoorden en de belangrijkste conclusies zal in de derde paragraaf enkele aanbevelingen worden gedaan. Deze aanbevelingen hebben tot doel om trucs en strategieën breder te trekken dan het programma waarin ze herkend zijn en bruikbaar te maken voor een nieuw op te starten programma.

Tot slot zullen aan het einde van dit hoofdstuk enkele discussiepunten uiteengezet worden om bepaalde resultaten van het onderzoek in het juiste perspectief te zetten en waar nodig te relativieren.

4.1 Beantwoording onderzoeksvragen

In hoofdstuk 1 is beschreven wat de aanleiding was voor het onderzoek, naar aanleiding van een probleemstelling is toen een aantal geformuleerd om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Naar aanleiding van de onderzoeksvragen is een theoretisch kader geschetst waarna er een empirisch onderzoek is uitgevoerd. Dit zijn nogmaals de onderzoeksvragen die achtereenvolgens beantwoord zullen worden:

- *Wat wordt er verstaan onder het begrip 'programma' en 'programmamanagement' in theorie en praktijk?*
- *Waarom is er gekozen voor een programmatische aanpak bij de verschillende programma's?*
- *Is er binnen de programma's sprake van verschillende typen onzekerheid en ambiguïteit en wordt hier rekening mee gehouden?*
- *Hoe wordt complexiteit binnen de programma's van Rijkswaterstaat beperkt door andere maatregelen toe te passen?*
- *Zijn er elementen in de programma's te herkennen die een bepaalde flexibiliteit aanbrenge?*

Deze antwoorden op deze onderzoeksvragen zullen uiteindelijk leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag, en tevens afsluiting van deze paragraaf, en luidt als volgt:

In hoeverre kan een programmatische aanpak, gelet op de programma's van Rijkswaterstaat, bijdragen aan het zo adequaat mogelijk omgaan met een toenemende complexiteit in ruimtelijke planning?

Wat wordt er verstaan onder het begrip ‘programma’ en ‘programmamanagement’ in theorie en praktijk?

Het blijkt dat er nog steeds verschillen bestaan in het uitleggen van het begrip ‘programma’ in theorie en praktijk. Het idee in de praktijk wat bij het begrip bestaat is dat het vaak wordt gezien als een verzameling van activiteiten die door het te bundelen een bepaald voordeel op kan leveren. Waar in de interviews vooral de nadruk wordt gelegd op het argument dat door de samenhang in de activiteiten voordelen kunnen worden gehaald in tijd, geld en scope lijkt het dus vooral een praktische insteek te hebben. Er kan tijd worden bespaard door activiteiten tegelijk uit te voeren, geld kan bespaard worden omdat opdrachten tegelijk kunnen worden aanbesteed en zo inkoopvoordelen voor Rijkswaterstaat ontstaan en door de projecten te bundelen op een slimme manier de vooraf gestelde doelstelling bereiken. Het opnemen van het begrip ‘programma’ in de organisatie lijkt nog niet volledig uitgekristalliseerd omdat het nog veel verschillen vertoont met de theorie. Verschillen zijn nog zichtbaar in het pragmatische karakter van een programma; het programma zou zich moeten kunnen aanpassen aan de veranderende omgeving en doelstellingen zijn in het begin nog vaag en worden in de loop van de tijd steeds duidelijker en waar nodig aangepast. De nadruk bij Rijkswaterstaat lijkt toch echter meer op de ‘harde’ beheersaspecten te liggen, een projectinstelling waarbij een strakke regie mogelijk is en voorspelbaarheid en zekerheid kenmerken zijn die opvielen in de programma’s. Ook kunnen successen eenvoudig worden gevierd omdat doelen meetbaar zijn en zo dus te controleren. Hierbij is minder ruimte voor flexibiliteit en onzekerheid. Echter zijn er ook indicatoren dat er op een meer pragmatische manier naar programma’s gekeken wordt: in het IDVV blijkt dat in het onderzoeksprogramma bewust een vage doelstelling gekozen die nog kan worden beïnvloed door private partijen. In het programma zit flexibiliteit ingebouwd en wordt rekening gehouden met onzekerheden die kunnen optreden in de uitvoering. Ook in Ruimte voor de Rivier wordt gerefereerd aan het brede, abstracte doelstelling om zo de vrijheid te kunnen behouden hoe dit precies op het lokale vlak ingevuld kan worden met zoveel mogelijk lokaal draagvlak.

Waarom is er gekozen voor een programmatische aanpak bij de verschillende programma’s?

Er blijken meerdere redenen om een programma te starten. Volgens eerder onderzoek bij het programma Spoedaanpak bleken er ook meer voordelen dan nadelen voor een programmatische aanpak te benoemen (van Beurden, 2010). Daarom lijkt het ook een logische vervolgstap dat programma’s steeds meer gestart worden om te kunnen profiteren van die voordelen. Bij de tien programma’s die object van onderzoek waren konden een aantal hoofdredenen worden onderscheiden. Tabel 2 geeft deze redenen samengevat weer met de potentiële voordelen.

| Aanleiding | Programma | Meerwaarde |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wettelijke basis | SWUNG PLuG Meerjarenprogramma Bodemsanering (MJPB) | Samenwerking mogelijk met gefaseerde invoering van maatregelen Sterker kunnen sturen op tijd en geld Het saneringsprobleem op de agenda krijgen en financiering veilig stellen |
| Ontwikkeling in RO | Ruimte voor de Rivier Schiphol - A'dam - Almere Innovatieprogramma Geluid | Flexibiliteit behouden in maatregelen De beste maatregelen kunnen selecteren |
| Impuls geven | MJPO IDVV | Maatregelen kunnen in samenhang worden gerealiseerd De samenhang tussen drie programma's kunnen bewaken |
| Opnieuw oppakken | Spoedaanpak | Coördineren, uniformeren, beheersen en aanspreken: de CUBA-methode |

Tabel 6: Aanleidingen programma's en mogelijke meerwaarde (eigen compilatie)

Wettelijke basis

Wanneer er nieuwe wetgeving wordt aangenomen door de Tweede Kamer volgen hier onherroepelijk consequenties voor het te voeren beleid. Bij SWUNG hield dit in dat er voor elk stuk rijksweg in Nederland een geluidsproductieplafond moest worden ingesteld om een onbeheerste groei in geluid door toenemend autoverkeer tegen te gaan. De meerwaarde van een programmatische aanpak is dat het mogelijk werd om maatregelen die de geluidstoename moest tegengaan gefaseerd konden worden ingevoerd en werkzaamheden konden worden gecombineerd. Regulier wegonderhoud kon samen met bepaalde aanpassingen die de geluidsreductie bijvoorbeeld ten goede kwamen worden uitgevoerd. Hierdoor wordt hinder voor de automobilist beperkt en kan er tijd bespaard worden.

In het PLuG werd het door een programmatische aanpak mogelijk om bij de realisatie van geluidschermen beter mogelijk om te sturen op tijd en geld omdat per project een budget werd vastgesteld waarvoor het dan ook uitgevoerd moest worden. Er is een totaal budget beschikbaar en daar moeten alle maatregelen samen van gerealiseerd worden, hierdoor is het nog mogelijk om te schuiven met budget voor projecten die duurder uitvallen of juist goedkoper. Dit in tegenstelling tot het als losse projecten aan te pakken waar dit schuiven met budget niet mogelijk is omdat het niet onder een groter programma valt. Door het zo scherp mogelijk aan te besteden lag er voor aannemers ook de uitdaging om het binnen de planning op te leveren en zodoende kon de tijdplanning goed worden bewaakt.

De essentie van het MJBS ligt voornamelijk in het benoemen van saneringsprojecten rondom rijksinfrastructuur. Vanuit de wet Milieubeheer werd de overheid verplicht gesteld om vervuilde gebieden te saneren. Door dit als een programma in te richten werd het mogelijk om door middel van een langlopend traject stapsgewijs de vervuilde gebieden te benoemen en geld beschikbaar te stellen om dit ook daadwerkelijk te saneren. Het programma geeft zekerheid en continuïteit aan de saneringsactiviteiten.

Ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening

In het programma Schiphol – Amsterdam – Almere (SAA) is voornamelijk de aanleiding geweest dat de combinatie van economische groei (en dat verder mogelijk maken) samen met de groei van Almere dat de functie moet vervullen als forensenstad vroeg om een uitbreiding van de wegcapaciteit en een betrouwbare reistijd van het woon-werkverkeer. Tevens is het van groot belang dat bij grootschalige calamiteiten het AMC, wat een landelijke functie vervuld bij grootschalige calamiteiten, altijd bereikbaar blijft. Een andere reden om het op te

zetten als een programma is dat het de grenzen van een project overstijgt. De meervoudige doelstelling is niet met één project te bereiken, tevens wordt ingezet op een combinatie van bereikbaarheid en leefbaarheid. Dit kan door middel van een programma beter worden georganiseerd en kan het totale plangebied in beheersbare sectoren worden ingedeeld die allemaal hun eigen complexiteit kennen. Volgens de geïnterviewde heeft ook het totale budget (4 mld euro) te maken met de programmakeuze. Een project kan tot ongeveer 1 mld aan, daarna wordt het te complex. Deze redenen in acht nemende verantwoord de programmakeuze.

Het programma Ruimte voor de Rivier is in het bijzonder als programma ingestoken vanwege de meervoudige doelstelling: bescherming én verhoging van de ruimtelijke kwaliteit. Doordat het totale plangebied een groot deel van Nederland beslaat en er flexibiliteit in maatregelen met ruimte voor lokale initiatieven moet blijven bestaan is de keuze voor een programma te verklaren. Alle 39 maatregelen zullen in totaal de vastgestelde afvoercapaciteit van 16.000 kubieke meter per seconde mogelijk moeten maken, hoe dit gebeurt is nog onderwerp van de planuitwerking. Wanneer er vanuit de lokale partijen een voorstel wordt gedaan dat de voorziene afvoercapaciteit ook mogelijk kan maken wordt dit in overweging genomen. Dit heeft geleid tot alternatieven voor de Beneden-IJssel waar het nog verder wordt uitgewerkt en in Munnekeiland waarbij de oplossing door een aantal boeren samen bedacht is en geaccepteerd. Echter wordt het vermogen om complexiteit te kunnen beheersen door de geïnterviewde in termen van tastbare elementen omschreven: kabels, leidingen, archeologie, bommen en grananten, vastgoed en pas lokaal draagvlak als randvoorwaarde om de projecten te kunnen realiseren.

Impuls geven

Zowel het MJPO als het IDVV hadden tot doel om een impuls te geven aan bestaand beleid, respectievelijk de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' en de nota Mobiliteit waar het MJPO aan verbonden werd en het Uitvoeringsplan Verkeersmanagement Scheepvaart waar het IDVV als impuls moet dienen. Door in het MJPO beide nota's te combineren en de doelstelling om de EHS in 2018 te hebben gerealiseerd wordt een belangrijke stap gezet. Deze ontsnipperende maatregelen om natuurgebieden weer met elkaar te verbinden worden in samenhang met elkaar gerealiseerd en er vindt veelvuldig overleg plaats tussen de provincies die uitvoerder zijn in dit programma. Tevens is er een interessante combinatie van grip en programmering op rijksniveau en uitvoering en flexibiliteit op lokaal niveau. Hierdoor worden oplossingen met voldoende draagvlak gerealiseerd die financiële middelen op relatief eenvoudige wijze kunnen gebruiken. Het IDVV zal naast de basisinformatie ook een transitiepad schetsen door middel van een onderzoeksprogramma waardoor bepalende randvoorwaarden voor een aantrekkelijke, schone en betrouwbare binnenvaart gerealiseerd kunnen worden.

Opnieuw oppakken

Waar eerdere pogingen om relatief simpele aanpassingen aan wegen hebben geleid tot blokkades vanuit lokale partijen op basis van overschrijding van lucht- en geluidsnormen is het programma Spoedaanpak Wegen relatief succesvol geweest. Dit lag mede in de vereenvoudiging van milieueffectrapportages bij de planuitwerking en parallelschakeling van realisatie en het onherroepelijk worden van een besluit. Bij het vroegtijdig starten van de realisatie is wel gekeken naar kansrijkheid van mogelijke bezwaarschriften. In geen enkel van de twintig gevallen waarbij deze parallelschakeling is toegepast heeft het geleid tot stilleggen van werkzaamheden. Voor sommigen is het discutabel of er bij Spoedaanpak gesproken kan worden van programmatisch werken. Eerder onderzoek zet hier ook vraagtekens bij omdat meer op projectresultaten in plaats van programmadoelen wordt gestuurd (van Beurden, 2010). Echter heeft de uniforme wijze van werken, de focus op het realiseren van de projecten en een daadkrachtige minister ervoor gezorgd dat er meer lintjes zijn geknipt en schoppen in de grond zijn gegaan dan was voorzien.

Hoe zijn binnen de programma's verschillende typen onzekerheid herkenbaar en wordt hier rekening mee gehouden?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is dieper ingegaan op het programma IDVV om dit als voorbeeld te gebruiken voor de overige programma's. In het IDVV is te herkennen dat bij de uitvoering van vooral het derde spoor, het onderzoeksprogramma, de meeste onzekerheid optreedt. Doordat er bij één thema met soms al 120 mensen vanuit de praktijk samengewerkt moet worden komt het voor dat er vanuit verschillende visies wordt gewerkt, dit wordt versterkt door de verschillende belangen die bijvoorbeeld een haven heeft. Deze onzekerheid lijkt in overeenstemming met strategische onzekerheid zoals genoemd in de theorie. Om een goede start van het onderzoeksprogramma mogelijk te maken wordt er door middel van een multidisciplinaire analyse waarin de belangrijkste knelpunten en drijfveren naar boven komen duidelijk hoe de verschillende partijen in het probleem staan. Belangrijk is hier om zorgvuldig te kijken hoe de machtsverhoudingen liggen, een haven kan namelijk de neiging hebben om de kleinere partijen te domineren omdat zij een zwaar economisch belang hebben. Naast de strategische onzekerheid speelt ook een gebrek aan solide basis op het gebied van informatievoorziening een belangrijke rol in het programma. Door dit naar een basisniveau te brengen waarbij de informatie van verschillende overheidspartijen bij een centraal loket worden ondergebracht ontstaat een betrouwbaarder fundament waarop de verdere oplossingen voor een betrouwbare scheepvaart kunnen worden gebouwd. Het hele doel van het onderzoeksprogramma is er op gericht de cognitieve onzekerheid zoveel mogelijk te reduceren omdat het kennis genereert over de voorwaarden waar een betrouwbare, schone en veilige binnenvaart aan moet voldoen. Over institutionele onzekerheid is minder terug te vinden, wel proberen de partijen door 'goal intertwinement' tot gezamenlijke winst te komen.

Hoe wordt complexiteit binnen de programma's van Rijkswaterstaat beperkt door andere maatregelen toe te passen?

Als gevraagd wordt naar wat een programma complex maakt worden vaak factoren gegeven die tastbaar en meetbaar zijn zoals die vaak bij grond-, weg- en waterbouwprojecten voorkomen. Archeologie, bodemgesteldheid, flora en fauna en kabels en leidingen zijn hiervan voorbeelden. De omvang en de partijen waarmee gecommuniceerd moet worden bij een programma wordt ook al complexe factor genoemd in meerdere interviews. Dat zijn dus zowel 'harde' als 'zachte' complexiteitsfactoren. De harde complexiteitsfactoren kunnen door de kennis die binnen de organisatie aanwezig al relatief goed worden aangepakt, de zachte complexiteitsfactoren is echter vaak nog nieuw, in het IDVV wordt dit al opgepakt door veel met de betrokken partijen te blijven praten om goed op de hoogte te blijven van ontwikkelingen in de markt en de wensen vanuit die partijen, het komt voor dat die veranderen gedurende het programma. Ook is men vanaf het begin bezig met de implementatie van de resultaten. Door voorlopige conclusies aan de betrokken partijen te presenteren en hen de tijd en mogelijkheid te geven hier al vroeg op te reageren kunnen problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en maatregelen vervolgens weer worden aangepakt. Begeleidingsgroepen vanuit private partijen die bijna letterlijk over de schouder meekijken van de uitvoerders van het programma maken mogelijk dat complexiteit op deze manier beperkt wordt.

In het programma Spoedaanpak werd complexiteitsreductie op een geheel andere wijze aangepakt. De projecten die binnen het programma waren beschreven waren tot praktisch de centimeter vastgelegd in de wet 'Spoedaanpak wegen'. Doordat dit zo precies beschreven was gaf het voldoende juridische basis om de projecten uit te voeren. Wanneer een aanpassing nodig was omdat men bepaalde knelpunten tegenkwam werd dit via een verzoek aan de minister kenbaar gemaakt waarop de wet kon worden aangepast en de gewenste basis weer bereikt was. Het werd in feite naar een hoog politiek niveau getrokken zodat men op die

manier zekerheid creëerde en de complexiteit hiermee reduceerde. Ook het beperken van de omvang van het onderzoeksgebied voor luchtkwaliteitsmetingen samen met het vereenvoudigen van procedures en het kunnen bevriezen van onderzoeksgegevens is ook een manier om de complexiteit te beperken maar dan aan het andere uiterste.

Hoe zijn elementen in de programma's te herkennen die een bepaalde flexibiliteit aanbrenge?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt hieronder ingezoomd op het IDVV. Enkele voorbeelden van een flexibele houding:

- Door in de aanbesteding van de projecten die moesten leiden tot maatregelen voor de benoemde thema's is een nieuwe manier van aanbesteden gebruikt waarbij een vastgesteld budget ter beschikking stond en partijen vanuit de markt hier op konden bieden. Door het principe te hanteren wie het meeste waar voor het beschikbare geld kon bieden kon de oplossing nog verschillende kanten op. Was de opdracht zeer nauwkeurig omschreven dan waren mogelijke alternatieve oplossingen wellicht niet in beeld gekomen. Dit was wel onwettig voor Rijkswaterstaat.
- Door het onderzoeksprogramma niet te presenteren als een programma van RWS maar als een programma door RWS werd een andere houding aangenomen. Omdat het programma nu slechts begeleid zou worden door RWS en niet volledig zelf de uitvoerder zou zijn was het aantal betrokken partijen dat mee zou gaan doen nog flexibel. In het verloop van het onderzoeksprogramma zouden extra partijen kunnen aanschuiven en partijen ook kunnen afhaken naar gelang de ontwikkelingen in de markt hierom zouden vragen. Ook hier was niet van tevoren vastgesteld hoe het exacte speelveld eruit zou zien maar is het een dynamisch veld geworden waarbij partijen aan- en afhaken. Belangrijk blijft wel hoe je de essentiële grotere partijen aan het proces gebonden houdt.
- Binnen de gestelde kaders en randvoorwaarden is voldoende ruimte voor creativiteit en innovatie aanwezig. RWS vraagt ook expliciet om nieuwe innovatieve oplossingen en probeert daarom ook in eerste instantie de meest innovatieve partijen aan zich te binden. Door de inbreng van deze innovatieve partijen kan in het verloop van het programma nog worden gewisseld naar een ander type maatregel als dat door nieuwe innovaties blijkt te werken. Men staat hier ook open voor.

Buiten het IDVV zijn ook bij andere programma's elementen te ontdekken waardoor een bepaalde flexibiliteit wordt bereikt:

- In het programma Ruimte voor de Rivier is heel expliciet aangegeven dat er nog ruimte in de maatregelen zit op lokaal niveau zolang deze maar bijdragen aan het gestelde programmadoel van 16.000 kubieke meter per seconde bij Lobith. Wanneer door lokale appellanten andere alternatieven worden aangedragen die aantoonbaar hetzelfde effect genereren als het eerder gestelde alternatief wordt dit serieus overwogen en in sommige gevallen dus ook geaccepteerd en uitgevoerd. Door slechts in grote lijnen in de PKB deel 3 op kaarten aan te geven wat de maatregelen moeten bereiken kunnen nieuwe initiatieven, alternatieve maatregelen en aanpassingen in een later stadium nog worden doorgevoerd. Leidend principe blijft dat een bepaalde afvoer moet worden bereikt.
- In het MJPO wordt door middel van een prioritering aangegeven welke knelpunten als eerste zouden moeten worden aangepakt. Maar hoe dit moet gebeuren ligt nog niet vast. De provincie is in dit geval een leidende partij die de uitvoering van projecten die de knelpunten dienen op te lossen. Doordat op lokaal niveau de problematiek wordt opgelost wordt goed gebruik gemaakt van het lokaal oplossend vermogen. Een provincie zal beter op de hoogte zijn van 'oud zeer' en belangen dan een rijksoverheid omdat zij dichterbij de burger staat. Doordat voor elk project apart wordt bekeken wie er belangen hebben en hoe deze eruit zien wordt een bepaalde mate van flexibiliteit

aangebracht. Geen enkel project wordt op eenzelfde uniforme wijze aangepakt maar stuk voor stuk bekeken, wel worden leerpunten bij het ene project die van toepassing zijn op het andere project uitgewisseld tussen de provincies op reguliere overleggen en waar nodig worden partijen door het coördinatiecentrum van RWS bij elkaar gebracht om tot die uitwisseling te komen.

Hoofdvraag:

In hoeverre kan een programmatische aanpak, gelet op de programma's van Rijkswaterstaat, bijdragen aan het zo adequaat mogelijk omgaan met een toenemende complexiteit in ruimtelijke planning?

Samengevat blijkt dat het begrip 'programma' nog niet uitgekristalliseerd is binnen Rijkswaterstaat. Daarom worden nog niet alle voordelen die programmamanagement kan bieden volledig benut. Een verdere aandacht zou moeten worden gevestigd op de factoren 'onzekerheid' en 'flexibiliteit' om hier meer rekening mee te gaan houden in de uitvoering van programma's. De inhoudelijke samenhang tussen projecten binnen de programma's wordt wel benoemd maar er is nog te weinig aandacht voor mogelijkheden om te reageren op veranderingen. Programma's hebben veel voordelen boven projecten, maar dit wordt nog niet voldoende gezien en benut. Op dit moment is waar te nemen dat veel programma's nog erg sturen op resultaten in plaats van op doelen. Dat kan als nadeel van uitvoeringsprogramma's worden gezien waarbij Rijkswaterstaat de timmerfabriek is waar de klus simpelweg geklaard moet worden, een veranderende omgeving heeft men dan liever niet en als die er is moet die met tastbare maatregelen worden beheerd. Het sterk inperken van een programma heeft tot gevolg dat de flexibiliteit juist afneemt. Er kan verregaande aandacht worden besteed aan de koppeling van kennis en lessen uit het verleden met de uitvoering van programma's zoals het nu gaat. Duidelijk waar te nemen is dat programma's om uiteenlopende redenen gestart worden en dat per programma duidelijk in beeld moet worden gebracht hoe het speelveld van betrokken partijen, de arena, eruit ziet er hoe deze in de loop van de tijd aan verandering onderhevig kan zijn. Echter wel kan worden gesteld dat verschillende benaderingen van programma's op hun eigen manier voordelen genereren, er lijkt geen voorgeschreven methode mogelijk. De voortekenen voor een meer adaptieve houding en erkenning van onzekerheid zijn er wel. Meer aandacht voor 'zachte' sturing in plaats van de wens om een meetbaar resultaat af te kunnen leveren zou een stap verder in de goede richting kunnen zijn.

4.2 Conclusies

Op basis van bovenstaande onderzoeksvragen kunnen de volgende conclusies aan het onderzoek worden verbonden:

- Het begrip 'programma' is nog niet volledig uitgekristalliseerd binnen Rijkswaterstaat.
- Kennis en kunde van programmamanagement, en hoe dit in verhouding tot projectmanagement staat ontbreekt nog. Het wordt in sommige gevallen door elkaar heen gebruikt.
- Programma's worden soms gestuurd als een project.
- Er mist in sommige gevallen goede koppeling tussen kennis en uitvoering, een gebrek aan lerend vermogen.
- Programma's worden om uiteenlopende redenen gestart. Niet alleen om te werken vanuit een doel en dat te vertalen naar projecten om het doel te bereiken maar ook als redmiddel en middel om een impuls te geven aan huidig beleid.
- De keuze voor meer zekerheid en dus inperking van de programma's heeft tot gevolg dat deze juist minder flexibel worden en de onzekerheid dus kan toenemen. Dit leidt tot een paradox waarin men steeds minder flexibel wordt.
- Er is in grote mate aandacht voor 'harde' sturing in plaats van 'zachte' sturing, deze laatste is essentieel in programmatisch werken.

- Rijkswaterstaat heeft nog te kampen met een oud imago waardoor bij marktpartijen nog steeds een beeld bestaat dat zij alleen kunnen volgen in plaats van initiëren.
- Programmadoelen worden vertaald naar meetbare resultaten waardoor successen kunnen worden gevierd, dit staat echter flexibiliteit in de weg.
- Programma's kennen meer een praktische insteek in plaats van een pragmatische insteek wat hen juist zou moeten kenmerken.
- Flexibiliteit en erkenning van onzekerheid is in bepaalde mate al aanwezig, dit besef kan verder binnen de organisatie doordringen.
- De wil tot flexibel zijn en adaptief kunnen optreden is er in sommige programma's wel, dit kan ook verder ontwikkeld worden.

4.3 Aanbevelingen

Bij de beantwoording van de hoofdvraag is gesteld dat ondanks de uiteenlopende redenen om een programma te starten toch in elk specifiek geval voordelen behaald kunnen worden. Uit de conclusies blijkt ook dat er op sommige punten nog verbetering mogelijk is. De aanbevelingen in deze paragraaf proberen daarom ook een indicatie te geven hoe dit vorm gegeven kan worden.

- *Kennis en kunde over een programmatische aanpak en de meerwaarde*
Voor de bewustwording wat precies een project van een programma onderscheidt zou het interessant kunnen zijn om deze twee managementvormen in een interactieve workshop of cursus naast elkaar te zetten en met elkaar de voor- en nadelen van beide managementvormen te benoemen. Wanneer hier ook mensen vertegenwoordigd zijn van andere disciplines en bijvoorbeeld ook academici kunnen aanschuiven kan er door kennisuitwisseling een duidelijke omschrijving van beide managementvormen kunnen ontstaan. Hiermee wordt een toegevoegde waarde gecreëerd waarmee project- en programmamanagers elkaar kunnen aanvullen in hun dagelijkse werkzaamheden. De nadruk zou moeten liggen op hoe beide vormen elkaar kunnen aanvullen.
- *Bewustwording welk type programma er gestart wordt*
Aan het begin van een programma zou er door middel van een startbijeenkomst bepaald kunnen worden wat de gemeenschappelijke doelstellingen zijn er of alle betrokkenen bij het programma op één lijn zitten wat betreft de probleemstelling. Het is van groot belang om met alle betrokkenen vanuit dezelfde basis te vertrekken. Ook is het van belang dat men zich bewust is welk type programma er gevoerd wordt: uitvoering, organisatieveranderend of implementeren van wetgeving. Uiteindelijk moeten de resultaten ook bruikbaar zijn en geïmplementeerd worden dus is aandacht nodig voor die implementatie en verandermanagement.
- *Verdere creativiteit in de aanbesteding*
Door in de aanbesteding van onderdelen van het programma het eisenpakket niet te veel dicht te tikken blijft er voldoende ruimte over voor creativiteit en innovatie vanuit de markt om met een vooraf vastgesteld budget een zo hoog mogelijk rendement behaald kan worden. Blijf zoeken naar waar de meeste waarde voor het geld vandaan gehaald kan worden.
- *Blijf herziening toepassen in strategie, werkwijzen en (tussen)resultaten*
Om te blijven sturen op de programmadoelen is het van belang om regelmatig te controleren of men nog op koers ligt om deze doelen te halen en of er voldoende aandacht is voor zowel de 'harde' als de 'zachte' sturingskenmerken. Vanaf het eerste moment dient er aandacht te zijn voor de implementatie van het einddoel, de gebruikers moeten ermee kunnen werken. Gebruik een aantal tussenresultaten om te controleren of er nog naar de visie wordt gewerkt. De visie is de kern van het

programma. Wanneer deze herzien wordt, wordt in feite een nieuw programma gestart. Ook kan het gedurende het programma voorkomen dat een doel moet worden aangepast of dat ontwikkelen in de politiek erom vragen om een nieuw doel te stellen.

- *Werken vanuit doelen in plaats van werken naar resultaten*

De wens om na afloop van een programma de successen te kunnen vieren is natuurlijk een wenselijke. Het resultaat mag echter niet heilig zijn, wanneer een resultaat gehaald wordt maar blijkt dat dit op basis van veranderende omstandigheden niet meer gedragen wordt door de betrokken partijen ontstaat er een probleem. Er moet aandacht zijn voor het proces naar het resultaat toe. Wanneer het proces geoptimaliseerd wordt en hierdoor andere resultaten bereikt worden die afwijken ten opzichte van de start maar onder partijen een grotere tevredenheid bestaat kan dit als beter resultaat worden beschouwd.
- *Richt een pool van programmamanagers op*

Elke fase van het programma kent een andere leidende factor. In het begin, het kwartiermaken, zal een scherpe focus moeten zijn voor een breed blikveld. Alle mogelijke opties moeten gezien worden en het speelveld van actoren moet breed gehouden worden. Na het opstellen van de visie zal er een meer opportunistische manager aan het roer moeten komen die de mogelijke kansen zoveel mogelijk in beeld brengt. Deze opportunist ziet alle mogelijkheden en wil deze op haalbaarheid onderzoeken. Zo ontstaat een breed spectrum aan mogelijke maatregelen en wordt zo min mogelijk over het hoofd gezien. Als laatste moet er een manager aan het hoofd komen die zich richt op de afronding van het programma en zorgt dat iedereen die hieraan meewerkt de taken daadwerkelijk uitvoert, de consoderende manager. De programmamanagers kunnen elkaar dan gedurende het programma ‘aflossen’ waarbij in de overdracht van taken er parallel gewerkt wordt zodat de nieuwe manager zonder verlies van kennis aan het werk kan.
- *Tweerichtingsverkeer binnen programmateam*

Uit de bevindingen bij het IDVV blijkt dat er in bepaalde mate sprake is van eenrichtingsverkeer van de projectleiders naar de staf van het programma. De staf weet te weinig wat er op lager niveau gebeurt. De projectleiders bepalen welke informatie er doorgespeeld wordt naar de staf. Er vindt te weinig controle plaats of de voortgangsrapportages volledig zijn. Wanneer door een projectleider een risico niet benoemd wordt in de rapportage kan het voorkomen dat dit programmabreed ook niet geïdentificeerd wordt. Hiermee wordt het programma kwetsbaar in de uitvoering en bestaat de kans dat werk dubbel uitgevoerd wordt. De staf zou daarom een actieve houding moeten aannemen waarbij zij bij de projectleiders op de hoogte houden van ontwikkelingen in programmabrede risico's en kritisch zijn op de voortgang van werkzaamheden van de projectleiders. Door dit tweerichtingsverkeer wordt informatie vollediger en juist.

4.4 Discussie

▪ **Intern onderzoek**

Dit onderzoek is uitgevoerd is binnen de organisatie Rijkswaterstaat en met medewerking van haar werknemers. Daarom kan ter discussie gesteld worden wat de waarde voor partijen buiten Rijkswaterstaat is. Er zal een bepaalde mate van subjectiviteit, ook onder de geïnterviewden, bestaan die situaties rooskleuriger kunnen laten lijken dan dat ze in werkelijkheid zijn. Maar zoals er eerder in het onderzoek is gesteld is dat werkelijkheid ook nog een punt van discussie is, dus zodoende kan iedereen zich een eigen beeld vormen van de resultaten.

▪ **Subjectiviteit van de onderzoeker**

Het onderzoek is grotendeels gebaseerd op interviews. De documenten hebben hierbij ter ondersteuning gediend. Uit de documenten was niet altijd op te maken wat men verstaat onder een programma en hoe zo flexibel mogelijk gewerkt wordt. Omdat de resultaten gebaseerd zijn op de interpretatie van de onderzoeker kan op basis van dezelfde data een ander beeld gevormd worden. Dit heeft te maken met achtergrond en referentiekader.

▪ **Beperkt aantal cases**

In dit onderzoek is gewerkt met een beperkt aantal cases. Doordat er slechts negen cases zijn kunnen andere programma's sterk afwijken van de programma's die in het onderzoek betrokken zijn. Het zou daarom nuttig zijn om vervolgonderzoek toe te passen voor andere programma's in dezelfde organisatie of in andere organisaties om zo resultaten te kunnen vergelijken.

▪ **Beperkt aantal interviewees**

Per programma is slechts één of twee personen geïnterviewd. Dit heeft onder andere te maken met de omvang van het onderzoek en de tijd die daarvoor beschikbaar is. Ook is gebleken dat niet elke medewerker tijd vrij kon maken op korte termijn om mee te werken aan een interview. Door meer personen per programma te interviewen kunnen de resultaten nog scherper worden gesteld.

▪ **Verkennend onderzoek**

Dit onderzoek is verkennend geweest. Om een globaal beeld te kunnen schetsen is een quick scan gedaan. Er is echter maar op één programma dieper ingegaan. Voor vervolgonderzoek zou het van belang zijn om op meerdere programma's dieper in te gaan om zo een betere vergelijking tussen de programma's mogelijk te maken. Dit onderzoek kan dan wel als referentiekader dienen.

Lijst van afkortingen

| | |
|-------|----------------------------------------------------|
| IDVV | Implus Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen |
| IPG | Innovatieprogramma Geluid |
| IPL | Innovatieprogramma Lucht |
| MJPO | Meerjarenprogramma Ontsnippering |
| MJPB | Meerjarenprogramma Bodemsanering |
| NPM | New Public Management |
| NSL | Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht |
| PLuG | Programma Lucht- en Geluidmaatregelen |
| RWS | Rijkswaterstaat |
| SAA | Schiphol – Amsterdam – Almere |
| SWUNG | Samen Werken aan Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid |

Lijst met bestudeerde documenten

FES Aanvraag IDVV (maart 2010)

Kennisopbouw met betrekking tot groeiend vervoer van goederen over water, Rijkswaterstaat (juli 2011)

IDVV spoor 3 Kennisopbouw voor groeiend vervoer over water (maart 2012)

Plan van aanpak omgevingsmanagement IDVV (December 2010)

Factsheet MJPO, ProRail (maart 2011)

Meerjarenprogramma Ontsnippering, Rijkswaterstaat (mei 2004)

Plan van Aanpak Programma Lucht en Geluidmaatregelen (def) v3, Rijkswaterstaat (januari 2010)

Scopeformulieren NSL schermen, Rijkswaterstaat (juni 2010)

Beheersplan versie def 1.0 Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, Rijkswaterstaat (september 2009)

Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier deel 4, Rijkswaterstaat (december 2006)

Programmaopdracht Planstudiefase RvdR, Rijkswaterstaat (juni 2009)

Implementatieplan SWUNG voor Rijkswaterstaat, Rijkswaterstaat (maart 2010)

Procesbeschrijving SWUNG, Rijkswaterstaat (april 2010)

Evaluatie Spoedaanpak Wegen, Rijkswaterstaat (mei 2011)

Procesevaluatie Spoedwetprojecten, Rijkswaterstaat (datum onbekend)

Analyse MC Risico 7: Programmamanagement te weinig professioneel ingericht, Rijkswaterstaat (april 2012)

Referenties

- Anderson, P. (1999), *Complexity theory and Organization Science*, Organization Science 10(3), pp. 216-232
- Bueren, E.M. van; Klijn, E.H.; Koppenjan, J.F.M. (2003) *Dealing with wicked problems in Networks: Analyzing and Environmental Debate from a Network Perspective*, Journal of Public Administration Research and Theory, 13(2), pp. 193-212
- Buijs, J., Edelenbos, J., Slob, A. (2006-2007) *Strategische Ontwikkeling Programma Beleid met Burgers. Belemmeringen en kansen*, Pytheas Netwerk / VROM
- Byrne, David (1998) *Complexity and the social sciences: an introduction*. Routledge: London
- Curlee, W. en Gordon, R.L. (2011) *Complexity theory and project management*. Wiley & Sons, Inc.: New Jersey
- Edelenbos, J., Teisman, G.R. (2008) “Public-private partnership: on the edge of project and process management. Insights from Dutch practice: the Sijtwende spatial development project”, *Environment and Planning C: Government and Policy: Volume 26*, 614-626
- Glasbergen, P., Driessen, P.P.J. (2005) “*Interactive planning of infrastructure: the changing role of Dutch project management*”, *Environment and Planning C: Government and Policy: Volume 23*, 263-277
- Granovetter, M. (1973) “*The strength of weak ties*”, *American Journal of Sociology*, 78(6), pp. 1360-1380
- Hommes, S. (2008) *Conquering complexity, dealing with uncertainty and ambiguity in water management*, University of Twente
- Koppenjan, J. and Klijn, E. (2004) *Managing uncertainties in networks*, Routledge: London.
- Licht, H. (2009) *Programmamanagement. Regievoering zonder macht*, Koninklijke Van Gorcum: Assen
- Kor, R., Wijnen, G. (2005) *Essenties van project- en programmamanagement. Succesvol samenwerken aan unieke opgaven*, Kluwer: Deventer
- Leeuwen, H. van, Leeuwen, H. van (2009) *Organisaties Veranderen met Programma's. Praktijkboek Programmamanagement – Doe het Zelf!*, Van Haren Publishing: Zaltbommel
- Otten, J.H.M., Maur, R.P. in der (1989) *Programma-management als een beheersmethode bij verandering*, Harvard Holland Review, 21
- Otter, H. S. (2000) “Complex Adaptive Land Use Systems - An interdisciplinary approach with agent based models”, University of Twente, The Netherlands, Uitgeverij Eburon, Delft, Ph.D. thesis.
- Pellegrinelli, S. (2008) *Thinking and acting as a great programme manager*, Palgrave MacMillan

Pressman, J. & A. Wildavsky (1973) *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press

Rittel, H. and Webber, M. (1973) “*Dilemmas in a General Theory of Planning*”, *Policy Sciences* (4), pp. 155-169

Tak, T. van der; Wijnen, G. (2006) *Programmamanagement: sturen op samenhang*. Kluwer: Amsterdam

Teisman, G., Buuren, A. van, Gerrits, L., et al. (2009) *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organisation and Coevolution in Public Investments*, Routledge: Abingdon

Thomas, J.B.; Sussman, S.W.; Henderson, J.C. (2001) *Understanding strategic learning: Linking organizational learning, knowledge management and sensemaking*, *Organization Science*, 12(3), pp. 331-345

Watson, M.; Bulkeley, H.; Hudson, R. (2008) *Unpicking environmental policy integration with tales from waste management*, *Environment and Planning C: government and policy* (26) pp. 481-498

Weber, E.P. and Khademian, A.M. (2008) *Wicked problems, Knowledge Challenges and Collaborative Capacity Builders in Network Settings*, *Public Administration Review*, pp 334-349

Wijnen, G. (1994) *Programmamanagement. Doelgerichte aanpak van complexe vraagstukken*, Kluwer: Amsterdam

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewvragen

Vragen (algemeen):

- Waarom is er gekozen voor een programma en wat maakt volgens u het een programma?
- Achtergrond: waar ligt de grens/knip waar men kiest voor een programma in plaats van losse projecten?
- Kunt u iets vertellen over de inhoud van het programma? Wat is er in grote lijnen mee bereikt en wat was de aanleiding?
- Is programmamanagement herkenbaar in het programma en waarom wel/niet? (op een schaal van 1 tot 10)
- Hoe is de probleemstelling (en dus uitgangspunt van het programma) tot stand gekomen? In overleg met andere partijen of door het programmabureau zelf?
- Was er sprake van een helder en gestructureerd probleem? (verwijzing naar ambiguïteit en complexe problemen) Was de oplossing al vrij snel in beeld?

- Met hoeveel partijen/actoren hebt u te maken (gehad) in de uitvoering van het programma en welke zijn/waren dit?
- Hoe wordt het programma gestuurd en door wie? Welke middelen zijn er voorhanden?
- Is het programma ook op zachte elementen te sturen? Zo ja, welke?
- Welke dilemma's is men tegengekomen tijdens het uitvoeren van het programma? Welke keuzes moesten worden gemaakt?
- Is er sprake geweest van een bepaald type onzekerheid? (cognitief, strategisch en/of institutioneel uitleggen) Hoe ging men hier mee om?
- Welke van de vijf (THEFD) kan als leidend voor het besturen van het programma worden gezien? Was er sprake van een combinatie?

- In hoeverre is het programmadoel tussentijds aangepast, en zo ja, hoe kwam dat? Zijn er initiatieven van andere partijen geweest?
- In hoeverre wijkt het programmaresultaat af van het oorspronkelijke programmadoel?
- Wat was de scope/reikwijdte van het programma?
- Wat hebt u geleerd van het programma? Wat waren de voor- en nadelen bij het sturen volgens een programmatische aanpak?