



rijksuniversiteit
 groningen



PROGRAMMAMANAGEMENT

Programma Spoedaanpak, “how to fight for every inch”

Afstudeeronderzoek Niels van Beurden

Rijksuniversiteit Groningen

Master Environmental and Infrastructure Planning

30 september 2010, te Groningen

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over programmamanagement en richt zich daarbij op het programma Spoedaanpak wegen als referentiekader voor het onderzoek. Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in programmamanagement. Hiertoe wordt een SWOT-analyse gemaakt van programmatisch werken, vooral gericht op verbeterpunten en kansen voor programmamanagement. Het programma Spoedaanpak is gestart begin 2009 en wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat. De Spoedaanpak zou invulling moeten geven aan de vraag naar snellere en betere besluitvorming bij infrastructurele bouwprojecten. Hiertoe zijn dertig wegprojecten (*zie bijlage 1*) geselecteerd, die knelpunten moeten verhelpen. Deze projecten dienen versneld te worden uitgevoerd. Het doel is dertig schoppen de grond in - dat wil zeggen begin met werkzaamheden -, waarvan tien projecten klaar (zogenaaemde lintjes) voor mei 2011.

Om tot een SWOT-analyse te komen zijn de volgende stappen ondernomen: de theorie van programmamanagement is bestudeerd, de ontstaansgeschiedenis van het programma Spoedaanpak is uiteen gezet, er is een documentanalyse van de Spoedaanpak gedaan, er zijn interviews met medewerkers van de Spoedaanpak gehouden & geanalyseerd en er hebben reflecties op de onderzoeksresultaten plaatsgevonden. Het verslag is ingedeeld in een theoretisch hoofdstuk, een empirisch hoofdstuk en een hoofdstuk dat deze twee delen combineert tot antwoorden op de onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen.

De theorie beschrijft als eerste de overgang van een centraal en hiërarchisch sturende overheid (government), naar een decentraliserende steeds meer samenwerkende overheid (governance). Het tweede deel van de theorie beschrijft verschillende vormen van programmamanagement, waarbij de vertroebeling van dit relatief nieuwe begrip duidelijk wordt. In dit onderzoek staan overkoepelende doelen, samenwerking en meerwaarde als kernbegrippen van programmamanagement ten opzichte van andere managementvormen centraal. Vervolgens wordt er dieper ingegaan op de inhoud en het proces van een programma. Samen met de mogelijke interne spanningsvelden binnen een programma en de voor- en nadelen van een programma vormt dit het theoretische kader van het onderzoek.

In het empirische deel van het onderzoek is de Spoedaanpak geanalyseerd. De benodigde data hiervoor is verzameld aan de hand van literatuurstudies, documentanalyses, interviews en focusgroepen. De ontstaansgeschiedenis maakt de samenhang duidelijk tussen het fileprobleem, stroperige besluitvorming, milieuwetgeving en gebeurtenissen die hebben geleid tot de Spoedaanpak. Het adviesrapport van de commissie Elverding kan uiteindelijk samen met de juridische verankering van de Spoedaanpak gezien worden als aanleiding voor de Spoedaanpak. De documentanalyse laat zien dat, hoewel veel programmadocumenten aanwezig zijn, er essentiële onderdelen ontbreken bij de Spoedaanpak. Typerend zijn missende verbindingen tussen doelen, discrepantie tussen theorie en praktijk betreffende het sturingsmodel en het ontbreken van een definitief programmaplan. De resultaten van de interviews met medewerkers van het programma Spoedaanpak zijn de belangrijkste informatiebron voor het onderzoek. Uit de interviews blijkt dat de voornaamste verbetering gemaakt kan worden op het gebied van samenwerking. De nadruk van de paragraaf ligt op kritieken en verbeterpunten. Desalniettemin zal ook duidelijk worden dat het programma vooral voordelen en kansen kent. Reflecties op de onderzoeksresultaten bevestigen op hoofdlijnen alle gevonden conclusies en gedane aanbevelingen.

De conclusies en aanbevelingen zelf zijn pragmatisch ingestoken. Sommigen zijn direct toepasbaar op de Spoedaanpak, anderen zijn meer bedoeld voor toekomstige programma's. De conclusies en aanbevelingen richten zich voornamelijk op het programmatische karakter van programma's. Dit klinkt dubbel, toch zal uit het verslag blijken dat het *programma* Spoedaanpak nog geen optimale programmatische invulling kent. Door de tijdsdruk op de Spoedaanpak en de focus op het resultaat dertig schoppen, waarvan tien lintjes is de meerwaarde van dit programma deels naar de achtergrond verdwenen. Er valt nog veel te winnen op het gebied van aansturing, samenwerking en de verbinding van doelen. Het proces staat daarbij centraal, waar vooral bij projecten meer op gestuurd kan worden. Er moet meer aandacht worden besteed aan de terugkoppeling van communicatie tussen de medewerkers binnen de Spoedaanpak om de samenwerking beter te laten verlopen.

Voor nieuwe programma's kan uit het onderzoek afgeleid worden dat er in het voortraject beter gedefinieerd moet worden wat er onder een programmatische aanpak wordt verstaan en wat er de meerwaarde van is. De verbinding tussen doelen onderling, zoals het borgen van leerervaringen en het implementeren van structurele oplossingen, en de verbinding van deze doelen met een programmatische aanpak (vooral door betere samenwerking) zou een programma ten goede kunnen komen. Kansenmanagement staat daarbij centraal.

Inhoudsopgave

Pagina:

Samenvatting	2
- Voorwoord	6
1. Wat, waarom en hoe?	7
1.1 INLEIDING	7
1.2 VERANTWOORDING EN ONDERZOEKSVRAGEN	9
1.3 METHODIEKEN EN OPZET VAN DE STUDIE	10
1.4 LEESWIJZER	12
2. Theoretisch kader Programmamanagement	14
2.1 GOVERNMENT VERSUS GOVERNANCE	14
2.2 INLEIDING EN POSITIONERING	15
2.3 INHOUD EN PROCES	19
2.4 INTERNE SPANNINGSVELDEN	21
2.5 DE SW(OT)-ANALYSE	22
2.6 HET THEORETISCHE MODEL	24
2.7 SAMENGEVAT	26
3. Analyse Programma Spoedaanpak	27
3.1 ONTSTAANSGESCHIEDENIS SPOEDAANPAK	27
3.2 DOCUMENTANALYSE	30
3.3 INTERVIEWS EN DATA-ANALYSE	36
3.4 REFLECTIES	42
3.5 SAMENGEVAT	44
4. Antwoorden, Conclusies en Aanbevelingen	46
4.1 DE ONDERZOEKSVRAGEN	46
4.2 CONCLUSIES	53
4.3 AANBEVELINGEN	53
4.4 DISCUSSIEPUNTEN	55
4.5 SAMENGEVAT	57
5. Bronnenlijst	58
Bijlagen:	
- Bijlage 1: Overzicht projecten Spoedaanpak	62
- Bijlage 2: Het Programmaplan	63
- Bijlage 3: De Interviewvragen	65
- Bijlage 4: De Interviewresultaten	68
- Bijlage 5: Presentatie focusgroepen	72
- Bijlage 6: Toelichting enquête Focusgroepen en	75
- Bijlage 7: Uitwerking Samenwerkingstabel enquête	76

Figurenlijst

	Pagina:
<i>Figuur 1: Schematische opzet onderzoek, eigen compilatie_____</i>	13
<i>Figuur 2: Overzicht eigenschappen officiële methodieken programmamanagement, eigen compilatie_____</i>	18
<i>Figuur 3: Schematische weergave programmamanagement, eigen compilatie_____</i>	24
<i>Figuur 4: Tabel van mogelijke interne spanningsvelden bij een programma, eigen compilatie_</i>	25
<i>Figuur 5: Tabel SW(OT)-analyse van programmamanagement, eigen compilatie_____</i>	25
<i>Figuur 6: Counterpartmodel, Organogram Project Organisatie_____</i>	33
<i>Figuur 7: Sturingsmodel, eigen compilatie_____</i>	33
<i>Figuur 8: Tabel interviewresultaten SWOT-analyse numeriek, eigen compilatie _____</i>	41
<i>Figuur 9: Meest genoemde spanningsvelden uit de interviews, eigen compilatie_____</i>	48
<i>Figuur 10: Meest genoemde voordelen, nadelen, kansen en risico's van programmamanagement, eigen compilatie_____</i>	52

- Voorwoord

Dit verslag is opgesteld naar aanleiding van een afstudeeronderzoek voor de Master Environmental and Infrastructure Planning aan de Rijksuniversiteit te Groningen. Het onderzoek heeft plaatsgevonden met de medewerking van Rijkswaterstaat. Het onderzoek is begeleid zowel vanuit de Rijksuniversiteit Groningen als vanuit Rijkswaterstaat. Deze begeleiding heeft erg geholpen richting en inhoud te geven aan dit onderzoek. Ik wil Femke Niekerk, Tim Busscher, Suzan Vos en Wilfred Feddema hartelijk danken voor alle gedane inzet.

Voor mij persoonlijk is het onderzoek een kans geweest om kennis te nemen van eventuele arbeidsperspectieven voortkomend uit mijn studie. De stage bij Rijkswaterstaat heeft laten zien dat er vele leuke en interessante mogelijkheden zijn in deze sector. Daarnaast heb ik veel plezier beleefd aan de samenwerking met de mensen bij Rijkswaterstaat. Bij dezen wil ik iedereen die heeft bijgedragen aan het onderzoek of mij op andere wijze heeft ondersteund bedanken voor hun bijdragen en de fijne samenwerking.

Programmamanagement is voor veel organisaties een relatief nieuwe benadering; zo ook voor Rijkswaterstaat. Dit brengt met zich mee dat er veel geleerd kan worden van programma's. Dit onderzoek probeert daaraan bij te dragen. De Spoedaanpak is een innovatief programma, waarmee verbeterlagen kunnen en moeten worden gemaakt bij de aanleg van infrastructurele wegprojecten. In het kader van de Master Environmental and Infrastructure Planning is het programma Spoedaanpak een interessant en actueel onderzoeksobject als referentiekader voor programmamanagement.

Het motto van de Spoedaanpak is: "Fight for every inch". Dit onderzoek richt zich vooral op de manier waarop er te werk wordt gegaan, met programmamanagement als uitgangspunt. Naar aanleiding hiervan is de titel van het onderzoek opgesteld: Programmamanagement; Programma Spoedaanpak, "how to fight for every inch".

Wellicht kan een deel van de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek direct worden meegenomen in het nog tot mei 2011 lopende programma. Daarnaast hoopt dit onderzoek bij te kunnen dragen aan de kennis van programmamanagement in het algemeen, wat ook bij nieuwe programma's van pas kan komen.

Niels van Beurden
Student Environmental and Infrastructure Planning

1. Wat, waarom en hoe?

Dit eerste hoofdstuk zal zich wijden aan een korte introductie van het onderwerp van dit onderzoek en het onderzoeksobject. Bij de inleiding zal hier een introductie voor plaatsvinden. Deze paragraaf kan tevens worden gezien als een probleemanalyse.

In de tweede paragraaf wordt het onderzoek verantwoord. Waarom (en voor wie) is het onderzoek van belang en welk resultaat beoogt dit onderzoek te bereiken. Dit zal resulteren in een aantal onderzoeksvragen.

In de derde paragraaf zal de methodiek worden besproken die gebruikt zal worden om het onderzoek uit te voeren. Dit is het hoe van het onderzoek, wat natuurlijk ook enige onderbouwing vereist.

1.1 INLEIDING

Dit onderzoek gaat over programmamanagement en richt zich daarbij op het programma Spoedaanpak wegen als referentiekader voor het onderzoek. Dit programma is gestart begin 2009 en wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat. Eerst zal kort het programma Spoedaanpak wegen (kortweg: Spoedaanpak) worden geïntroduceerd, alvorens het onderzoeksobject nader wordt gespecificeerd.



Introductie Spoedaanpak:

Sinds de jaren '70 is de mobiliteit op de weg enorm toegenomen. Wanneer het economisch goed gaat is dit normaliter geen probleem. Er is immers geld beschikbaar om te investeren in de weginfrastructuur. Echter, er zijn ook tijden geweest dat het minder is gegaan met de economie. Denk bijvoorbeeld aan de oliecrisis (1973). Daarnaast heeft in Nederland in de tweede helft van de vorige eeuw zowel op nationaal als op Europees niveau een sterke regulering plaatsgevonden, zo ook bij het milieubeleid. De Roo (2004) beschrijft de mogelijke contraproductiviteit van deze bestuurlijke drukte, waar Nederland sinds de jaren '80 in lijkt te verkeren. In combinatie met de toenemende beroepsmogelijkheden ter bescherming van de burger heeft dit geleid tot sterk toenemende stroperigheid van besluitvormingsprocedures. Dit zijn we later bureaucratie gaan noemen. Als gevolg van de toename aan regelgeving zijn ook de complexiteit en de kosten van wegenprojecten toegenomen. Aan het begin van de 21^e eeuw was het zelfs zo dat de aanleg van een nieuwe weg in Nederland gemiddeld veertien jaar duurde.

Het milieubeleid zal de komende jaren alleen maar verscherpt worden. Dit kan gezien worden als een aspect van de welvaart waar wij in leven. We stellen steeds hogere eisen aan de kwaliteit van onze leefomgeving, dus ook op het gebied van bijvoorbeeld geluid, lucht en bodemgesteldheid. De manier waarop dit gebeurt daarentegen (die besluitvorming) moet sneller en beter kunnen. Om dit te onderzoeken is de commissie Elverding opgestart, die in 2008 als resultaat het onderzoeksrapport 'Sneller en Beter' heeft opgeleverd (Commissie Elverding, 2008). Dit rapport is aanleiding geweest om een programma op te zetten dat zich zou gaan richten op snellere en betere besluitvorming bij infrastructurele bouwprojecten. Dit is de Spoedaanpak geworden.

De Spoedaanpak zou invulling moeten geven aan de vraag naar snellere en betere besluitvorming. Hiertoe zijn dertig infrastructurele bouwprojecten geselecteerd die versneld uitgevoerd dienen te worden (*bijlage 1*). Het gaat om relatief kleine projecten met betrekking tot wegverbredingen, vluchtstroken inrichten als spitsstroken en het creëren van extra rijstroken door de versmalling van rijbanen (plusstroken). Het doel is dertig schoppen de grond in, waarvan tien projecten klaar voor mei 2011. De schop de grond in betekent dat er begonnen wordt met de werkzaamheden van een project. Een project is klaar wanneer een project opengesteld kan worden voor verkeer. Dit laatste wordt ook

wel een 'lintje' genoemd. Het programma wordt uitgevoerd onder de vlag van Rijkswaterstaat, de organisatie die in Nederland onder andere verantwoordelijk is voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van het rijkswegennet. Dit onderzoek richt zich op de spanningsvelden die in het programma aanwezig zijn of die ontstaan, om de doelen te behalen. Programmatisch werken speelt hierbij een belangrijke rol.

Introductie onderzoeksobject:

Het onderzoeksobject is het programma Spoedaanpak. Het gaat daarbij om de manier waarop de Spoedaanpak wordt opgepakt, programmatisch. Programmatisch wil zeggen dat de activiteiten en projecten die binnen het programma plaatsvinden samenhangend worden opgepakt en op een dusdanige manier op elkaar worden afgestemd dat er een meerwaarde ontstaat door en voor het programma, die anders niet had plaatsgevonden. Dit is natuurlijk nog steeds een tamelijk vage omschrijving. Een programma of programmamanagement is dan ook een breed begrip. Deze onduidelijkheid verdient opheldering en de aandacht van dit onderzoek.

Wat wel duidelijk is bij het programma Spoedaanpak, is dat het bestaat uit dertig projecten. Dit betreft vooral reeds lopende projecten of in ieder geval projecten die al langer op de planning stonden. Rijkswaterstaat is een organisatie die van oorsprong sterk hiërarchisch is ingesteld (Metze, 2010). De organisatie heeft al tientallen, zelfs honderden jaren ervaring met de uitvoering van projecten (sinds 1798) en heeft nog steeds de neiging projectmatig te werk te gaan. In dit onderzoek zal duidelijk worden dat projectmanagement, hoewel ook een breed begrip, een aantal fundamentele verschillen kent met programmamanagement. Hoe gaat een organisatie die zich zo gespecialiseerd heeft in projectmanagement om met een programma als de Spoedaanpak?

Programmamanagement verschilt van projectmanagement. Gezien de opzet van de Spoedaanpak, samengesteld uit dertig projecten, is het niet ondenkbaar dat er spanningsvelden bestaan of ontstaan tussen het projectmatig en het programmatisch werken. Dit kan bijvoorbeeld door tegengestelde belangen tussen een projectresultaat en een programmadoel. In dit onderzoek zal een inventarisatie worden gemaakt van de (mogelijke) spanningsvelden die er bij het programma aanwezig zijn of die kunnen ontstaan. Het gaat naast de spanningsvelden ook om de effecten die hieruit voortkomen. Hoe gaan de mensen die werkzaam zijn binnen het programma Spoedaanpak om met de spanningsvelden waar zij mee te maken krijgen? Waar mogelijk wordt geprobeerd om de link te leggen met de theorie van programmamanagement.

De spanningsvelden bij de Spoedaanpak zijn een opstapje naar het uiteindelijke doel van het onderzoek: inzicht te krijgen in programmamanagement en de manier waarop programmamanagement bij de Spoedaanpak wordt toegepast. Als middel wordt hiervoor een SWOT-analyse (Strength, Weakness, Opportunity, Threat) gebruikt, die wordt toegepast op het programma Spoedaanpak. Een SWOT-analyse kan bestaan uit drie stappen. Ten eerste wordt een inventarisatie gemaakt van voordelen, nadelen, kansen en bedreigingen. Ten tweede wordt er aan de hand van de inventarisatie een strategie bepaald. Dit heeft te maken met de mate waarin de verschillende aspecten zich tot elkaar verhouden. Mogelijke strategieën zijn offensief, defensief, heroriënterend en overlevend. De laatste stap is het opstellen van actiepunten (Mandour et al., 2005).

Door de (mogelijke) spanningsvelden van het programma te onderzoeken zullen een hoop voor- en nadelen van programmamanagement aan het licht komen. De effecten die uit de spanningsvelden voortkomen zijn daarnaast een praktische insteek om kansen en risico's van programmamanagement te inventariseren. Normaal gesproken kent een SWOT-analyse een interne en een externe component. In dit onderzoek komt de externe component grotendeels te vervallen. De kansen en risico's moeten niet worden gezien als externe aangelegenheden, maar als verbeterpunten voor en valkuilen van programmamanagement. Deze komen vaak logischerwijs voort uit de voor- en nadelen van het programma. Voor dit onderzoek naar programmamanagement wordt het programma Spoedaanpak als referentiekader gebruikt. Desalniettemin is het de bedoeling dat de resultaten van het onderzoek (zoals de SWOT-analyse) breder toepasbaar zijn. Dit onderzoek hoopt een toegevoegde waarde te

hebben zowel voor de Spoedaanpak als voor andere programma's, al dan niet verwant aan infrastructurele bouwprojecten.

1.2 VERANTWOORDING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in programmamanagement door een analyse te maken van programmatisch werken, waarbij het programma Spoedaanpak als referentiekader dient. Het onderzoek zal afsluiten met een aantal aanbevelingen voor toekomstige programma's. Gezien de Spoedaanpak zich richt op infrastructurele bouwprojecten, is de kans aanwezig dat de aanbevelingen vooral voor programma's in deze sector relevant zijn. Desalniettemin wordt de volgende hoofdvraag als uitgangspunt van het onderzoek genomen:

“Wat zijn, gekeken naar het programma Spoedaanpak wegen, de sterke en zwakke kanten, kansen en risico's van programmatisch werken?”

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden is het onderzoek opgedeeld in vijf fasen. Allereerst wordt er gekeken naar het kader waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. Dit kader is het programma Spoedaanpak. De eerste vraag richt zich op de manier waarop de Spoedaanpak tot stand is gekomen.

De tweede fase richt zich op de manier waarop het programma is vormgegeven. Bij de introductie van het onderzoeksobject is reeds aan de orde geweest dat programmamanagement nog altijd een onduidelijk begrip is. Om het programma te kunnen onderzoeken moet er op globaal niveau een beeld worden geschetst van de manier waarop er binnen het programma Spoedaanpak invulling wordt gegeven aan programmatisch werken.

Wanneer duidelijk is op welke manier programmamanagement invulling krijgt binnen de Spoedaanpak, kan er gekeken worden naar de (mogelijke) spanningsvelden die binnen het programma worden ervaren. Nog belangrijker is de manier waarop de mensen die werkzaam zijn binnen de Spoedaanpak omgaan met deze spanningsvelden. De derde fase van het onderzoek richt zich op deze spanningsvelden.

In de vierde fase van het onderzoek wordt de opstap gemaakt naar de SWOT-analyse. Om het overzicht te behouden is de SWOT-analyse opgesplitst in twee delen. Het eerste deel richt zich op de voor- en de nadelen van de programmatische aanpak bij de Spoedaanpak. Het tweede deel richt zich op de kansen en de risico's, die naar aanleiding van het programma Spoedaanpak voor programmamanagement kunnen worden waargenomen. De nadruk van het onderzoek ligt op een interne evaluatie. De resultaten van het onderzoek zijn daardoor deels beperkt bruikbaar voor programma's met betrekking tot de infrastructurele bouwsector in het algemeen. Er is echter ook geprobeerd aanbevelingen te doen, die voor programmamanagement in het algemeen toepasbaar zijn.

Samengevat leidt dit tot de volgende deelvragen:

- *“Hoe is het programma Spoedaanpak tot stand gekomen?” (§ 3.1)*
- *“Op welke manier geeft het programma Spoedaanpak invulling aan programmatisch werken?” (§ 2.1, 2.2, 2.5 en 3.2)*
- *“Welke spanningsvelden ervaren de mensen die werkzaam zijn binnen het programma Spoedaanpak en hoe gaan zij hiermee om?” (§ 2.3, 2.5, 3.3 en 3.4)*
- *“Wat zijn de voor- en nadelen van de programmatische aanpak bij het programma Spoedaanpak?” (§ 2.4, 2.5, 3.3, 3.4 en 3.5)*
- *“Wat zijn de kansen en de risico's voor programmamanagement, die naar aanleiding van het programma Spoedaanpak kunnen worden opgemaakt?” (§ 3.3, 3.4 en 3.5)*

1.3 METHODIEK EN OPZET VAN DE STUDIE

Het onderzoek is opgedeeld in drie delen. Het eerste deel richt zich op de theorie. Het tweede deel is empirisch van aard. Het derde deel richt zich op conclusies en aanbevelingen die naar aanleiding van het onderzoek kunnen worden gedaan. In deze paragraaf worden de drie delen achtereenvolgens besproken. De onderzoeksvragen gelden als uitgangspunt voor de opzet van het onderzoek.

Het theoretische deel:

De theorie wordt opgezet vanuit een *literatuurstudie* en beslaat alle onderwerpen die noodzakelijk zijn om het empirische deel van het onderzoek te kunnen ondersteunen. De onderzoeksvragen worden achtereenvolgens behandeld om te kijken voor welke delen van het onderzoek een theoretische basis vereist is.

Voor de ontstaansgeschiedenis van de Spoedaanpak is geen theoretische basis nodig. Om te kunnen beantwoorden op welke manier de Spoedaanpak invulling geeft aan programmatisch werken is een uiteenzetting nodig van de verschillende manieren waarop er aan programmamanagement invulling kan worden gegeven. Hiertoe is een inventarisatie gemaakt van wat programmamanagement is – en wat het niet is – en welke soorten programmamanagement er bestaan.

Om de mogelijke spanningsvelden tussen projectmatig werken en programmatisch werken te kunnen onderzoeken is literatuur geanalyseerd om te ontdekken welke spanningsvelden er eventueel kunnen bestaan of ontstaan bij een programma. In het empirische deel van het onderzoek is gekeken in hoeverre deze spanningsvelden (niet) ervaren worden, welke spanningsvelden kunnen worden toegevoegd aan de theorie en hoe er met de spanningsvelden wordt omgegaan.

Om de twee vragen met betrekking tot de SWOT-analyse te kunnen beantwoorden is in de theorie gezocht naar mogelijke voor- en nadelen van een programmatische benadering. De kansen en risico's zullen afhankelijk zijn van de mate waarin voor- en nadelen van toepassing zijn op een programma en de manier waarop hiermee wordt omgegaan. De theorie richt zich vooral op de voor- en nadelen van een programmatische benadering. In het empirische deel is naast de voor- en nadelen ook naar de kansen en risico's van een programmatische benadering gekeken.

Het empirische deel:

Het empirische deel van het onderzoek is opgesteld met behulp van een *documentenanalyse*, *participatieve observatie*, *interviews* en *focusgroepen*. De onderzoeksvragen worden wederom achtereenvolgens behandeld om dit toe te lichten.

In het eerste deel van het empirische deel is de ontstaansgeschiedenis van de Spoedaanpak uiteengezet. Om dit te kunnen doen is een tweetal interviews afgenomen. De personen voor deze interviews zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid, om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen. De informatie uit de interviews is vooral gebruikt om de samenhang tussen verschillende gebeurtenissen duidelijk te krijgen. De gebeurtenissen zelf zijn toegelicht met behulp van beleidsdocumenten. Dit kan tevens worden gezien als een manier om de informatie uit de interviews te staven.

De tweede onderzoeksvraag richt zich op de manier waarop programmatisch werken invulling krijgt binnen de Spoedaanpak. Om dit te onderzoeken is eveneens een documentanalyse gemaakt. Deze analyse is vergeleken met het theoretische deel over programmamanagement.

Om te onderzoeken in welke mate spanningsvelden bij de Spoedaanpak worden ervaren, zijn meerdere personen geïnterviewd die werkzaam zijn binnen de Spoedaanpak. Er zijn twee categorieën

personen benaderd. Ten eerste zijn mensen benaderd die werkzaam zijn binnen het programmteam, en die zich voornamelijk bezighouden met programmamanagement. De tweede groep mensen betreft de projectmanagers, die zich voornamelijk bezighouden met het projectmanagement. Het is daarbij niet de bedoeling deze mensen te beoordelen op hun persoonlijke competenties en functioneren, maar om een beeld te krijgen van de spanningsvelden die op de twee niveaus ervaren worden. Er zal dan ook niet gerefereerd worden aan individuen, maar naar het niveau waarop een persoon werkzaam is. Dezelfde groep mensen is gebruikt om invulling te geven aan de SWOT-analyse.

Bij de verwerking van de informatie uit de interviews is subjectiviteit van de onderzoeker gemeoid. Om deze subjectiviteit er zoveel mogelijk uit te halen zijn de onderzoeksresultaten gecontroleerd met behulp van twee focusgroepen. De focusgroepen bestaan uit het projectmanagersoverleg en het programmteamoverleg, waarin grotendeels mensen geparticipeerd hebben die geïnterviewd zijn voor het onderzoek. Zij zijn op deze manier geconfronteerd met hun eigen en elkaars antwoorden. Voor de opzet van de bijeenkomsten zijn het oude en het huidige hoofd van het programmteam geconsulteerd. Door de korte duur die voor de bijeenkomsten beschikbaar was, is ervoor gekozen bij de bijeenkomsten onder andere gebruik te maken van een korte enquête. Naast een bekrachtiging van het onderzoek waren de bijeenkomsten bedoeld om nieuwe inzichten te genereren en onderzoeksresultaten scherper te stellen, vooral gericht op de invulling van kansen (en risico's) voor programmamanagement.

De Spoedaanpak wordt bijgestaan door een extern adviesbureau, dat zich onder andere bezighoudt met de manier waarop er binnen het programma invulling wordt gegeven aan een programmatische werkwijze. Ook zij zijn benaderd om de onderzoeksresultaten te bespreken en eventueel aan te vullen of te weerleggen.

Antwoorden, conclusies en aanbevelingen:

Het laatste deel van het onderzoek richt zich op conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek. Hiertoe is alle verzamelde data geanalyseerd. Waar mogelijk en waar nodig is het empirische deel vergeleken met het theoretische deel van het onderzoek. Dit is gebeurd bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Uit de data-analyse van de ontstaansgeschiedenis, documentenanalyse en de interviews is een tussenresultaat opgesteld. Dit zijn voorlopige conclusies en aanbevelingen. De voorlopige conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn meegenomen naar de focusgroepen en het gesprek met het externe adviesbureau. Volgend op deze ontmoetingen zijn de definitieve conclusies en aanbevelingen opgesteld. De participatieve observatie in de vorm van een stage bij het programma Spoedaanpak wordt gedurende het gehele onderzoek gebruikt om andere onderzoeksmethoden te ondersteunen. Deze ondersteuning is vorm gegeven door het bijwonen van programmteamoverleggen en andere bijeenkomsten om te kijken wat er zoal speelt binnen het programma. Bij deze stage wordt de onderzoeker begeleid door het oude hoofd van het programmteam en het lid van het programmteam dat zich bezighoudt met de beheersingsaspecten van het programma. Aan het eind van het onderzoek worden discussiepunten opgebracht.

Bij het opstellen van het volgende stuk is gebruik gemaakt van het boek 'Methods in Human Geography' van Flowerdew en Martin (2005).

De methodes documentanalyse, interviews, participatieve observatie en focusgroep zijn gekozen, omdat via deze methodes de kans het grootst is om snel en kwalitatief hoogwaardige informatie te verkrijgen. Zo is er bijvoorbeeld de mogelijkheid om door te vragen naar informatie, er is interactie. De verwachting is dat bij een benadering van buiten Rijkswaterstaat de toegankelijkheid tot informatie zwaar onder druk komt te staan. Men zou dan bijvoorbeeld minder open kunnen staan voor interviews en het verstrekken van documenten. Met behulp van de participatieve observatie is de toegankelijkheid tot informatie grotendeels gewaarborgd. De begeleiders die vanuit Rijkswaterstaat aan het onderzoek zijn toegewezen kunnen worden gezien als 'gatekeepers', die toegang kunnen verschaffen tot voor het onderzoek waardevolle informatiebronnen. De beïnvloeding door de omgeving is bij participatieve observatie vaak groter. Dit is een aandachtspunt bij het onderzoek; er

wordt continu zelfreflectie toegepast en om reflecties van anderen (waaronder de begeleiders van dit onderzoek) gevraagd.

Bij de toepassing van bijvoorbeeld een enquête voor de verzameling van primaire onderzoeksdata - in de zin van een 'general sample'; dat wil zeggen met betrekking tot algemene dataverzameling - is de persoonlijke afstand groter en wordt een (te) lage responsrate verwacht om significante verschillen aan te kunnen tonen en om waardevolle conclusies te kunnen trekken. Daarnaast is de kans aanwezig dat perspectieven te verschillend van aard zijn en vraagstukken te complex zijn om vast te kunnen leggen in een enquête. De diversiteit aan informatie zou dan al snel verloren kunnen gaan in niet-representatieve maatstaven en kwantificerende vragen (zeker bij teveel generalisaties). De directe dialoog verdient de voorkeur om informatie op maat te verkrijgen. Interviews en focusgroepen bieden hier de gelegenheid toe. Focusgroepen zijn daarnaast een geschikte methode om efficiënt resultaten terug te koppelen en hier feedback op te ontvangen. Het nadeel van interviews en focusgroepen is de afhankelijkheid van het onderzoek van een kleinere groep mensen en resultaten. Deze kleine groep mensen heeft een grote invloed op de uitkomsten van het onderzoek, waardoor een eenzijdig beeld kan ontstaan. Daarnaast is bij persoonlijk contact de kans groter dat de onderzoeksgroep beïnvloed wordt door de onderzoeker. Als laatste kost het bij interviews en focusgroepen aanzienlijk meer tijd om informatie te verzamelen.

De reflecties op de onderzoeksresultaten maken wel gebruik van een korte enquête. De nadruk ligt hierbij op de convergentie van data (zogenaamde 'specialised samples'). De response rate van dit soort enquêtes - waarbij bestaande data specifiek wordt gemaakt - ligt over het algemeen hoger dan bij gewone enquêtes. Desondanks zijn er relatief weinig enquêtes geretourneerd. De resultaten zijn gebruikt om een indicatie te geven van hypothetische conclusies. De wetenschappelijke waarde hiervan is beperkt, doch waardevol. Tijdsdruk heeft tevens een rol gespeeld bij de beperkte rol van dit deel van het onderzoek. De documentanalyse kan worden gezien als algemeen ondersteunende methodiek voor het onderzoek. Met behulp van de documentanalyse wordt inzicht verschafte in de context van de verzamelde data en kunnen eventuele verbindingen tussen onderzoeksdata makkelijker worden gelegd. Een goede documentanalyse kan erg arbeidsintensief zijn, wat een nadeel is van deze onderzoeksmethode.

1.4 LEESWIJZER

Dit verslag is gestructureerd aan de hand van de onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen bouwen op elkaar voort en het is aan te raden om het verslag chronologisch door te nemen. De inleidingen en afsluitende paragrafen van de hoofdstukken vormen hiervoor een shortcut.

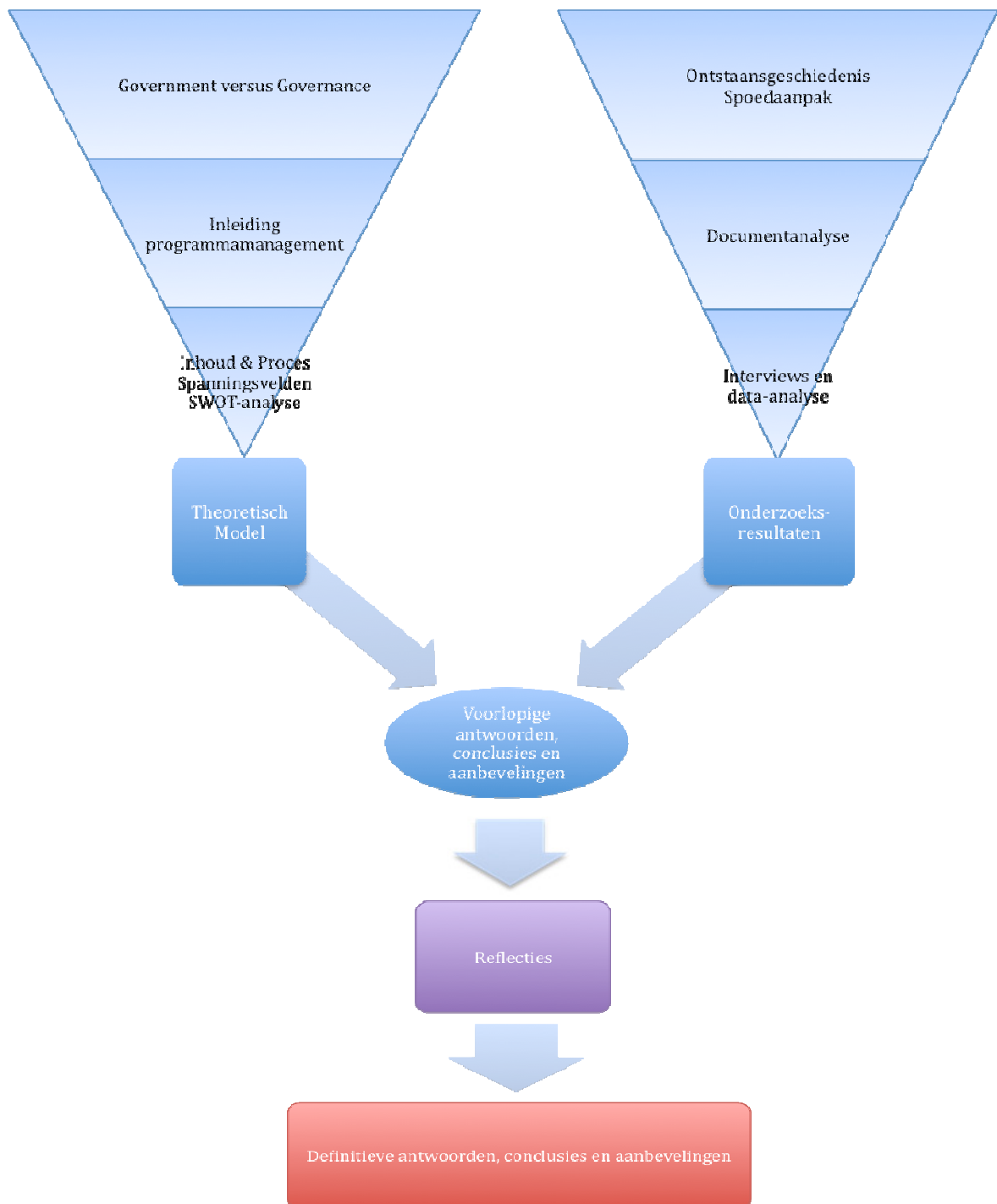
Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is er eerst een theoretisch kader opgesteld in hoofdstuk twee. Na het theoretische hoofdstuk volgt het empirische deel van het onderzoek in hoofdstuk drie, waarbij onder andere reflecties plaatsvinden op de onderzoeksdata. In het vierde hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord door het theoretische kader te combineren met het empirische deel van het onderzoek. Hieruit volgen de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Elk hoofdstuk begint met een cursieve inleiding, waarin wordt besproken wat er in het hoofdstuk wordt besproken. Afsluitend van de hoofdstukken is er een paragraaf die de belangrijkste punten van dat hoofdstuk samenvat.

Het theoretische kader in hoofdstuk twee begint breed met de maatschappelijke trend van government naar governance. In dit onderzoek heeft deze trend betrekking op de besluitvorming bij de overheid met betrekking tot infrastructurele bouwprojecten. Van dit 'hoge' niveau wordt de verbinding gelegd naar programmamanagement in het algemeen en later naar specifieke theorie voor dit onderzoek. De specifieke theorie bestaat uit de programmaplannen, mogelijke spanningsvelden binnen een programma en de voor- en nadelen van programmamanagement. Deze drie onderwerpen vormen de basis voor het empirische onderzoek.

Het empirische deel van het onderzoek beschrijft eerst de ontstaansgeschiedenis van het programma Spoedaanpak. De context van het programma wordt in die paragraaf duidelijk gemaakt. Vervolgens

wordt naar de Spoedaanpak zelf gekeken, in hoeverre de Spoedaanpak programmatisch is. Wanneer het algemene beeld van de Spoedaanpak compleet is, wordt er dieper ingegaan op de SWOT-analyse van de Spoedaanpak. De voorlopige conclusies en aanbevelingen die uit de onderzoeksresultaten voortkomen worden gereflecteerd en als laatste volgt een samenvattende paragraaf.

Het vierde hoofdstuk combineert het theoretische en het empirische hoofdstuk tot conclusies en aanbevelingen. Eerst worden alle onderzoeksvragen uitgebreid beantwoord. Ten tweede worden de conclusies kort maar krachtig opgesomd. Ten derde worden aanbevelingen gedaan en toegelicht. Op het laatst volgens nog enkele discussiepunten van het onderzoek en een afsluitende paragraaf. Het onderzoek kan schematisch als volgt worden weergegeven (figuur 1):



Figuur 1: Schematische opzet onderzoek, eigen compilatie

2. Theoretisch kader Programmamanagement

Als basis voor dit onderzoek volgt hier een hoofdstuk waarin een theoretisch kader wordt opgesteld. Waar nodig en mogelijk gebeurt dit aan de hand van de onderzoeksvragen.

Allereerst worden twee vormen van overheidssturing beschreven. Dit kan gezien worden als een contextuele paragraaf, die als doel heeft duidelijk te maken binnen welk kader programmamanagement in Nederland is opgezet.

In de tweede paragraaf wordt beschreven wat programmamanagement inhoudt en wat de verschillen zijn ten opzichte van andere managementvormen. Vervolgens zal worden gekeken naar een aantal bekende vormen waarin programmamanagement wordt toegepast. Hierbij zal de veelzijdigheid of misschien zelfs onduidelijkheid van het begrip programmamanagement blijken. Dit wordt besproken in de eerste paragraaf. Het doel van de paragraaf is om een beeld te krijgen van (verschillende soorten) programmamanagement.

De derde paragraaf gaat dieper in op verschillende programma-aspecten. Inhoud en proces staan daarbij centraal. De programmaplannen en besturingscriteria worden in de paragraaf kort beschreven. Nadere toelichting op de programmaplannen is opgenomen in bijlage 2. Om deze paragraaf af te bakenen is ervoor gekozen om de Twynstra Gudde methode als uitgangspunt te nemen voor het onderzoek. Deze methode is in Nederland ontwikkeld en is overzichtelijk. Als laatste wordt ook het belang van goede samenwerking duidelijk gemaakt. De paragraaf heeft tot doel een referentiekader voor de documentanalyse van de Spoedaanpak op te stellen (§ 3.2). Het samenwerkingsaspect zal bij de focusgroepen worden behandeld (§ 3.4).

De vierde paragraaf gaat in op de verschillen tussen een programmatische en een projectmatige aanpak. Het doel van de paragraaf is om de mogelijke interne spanningsvelden inzichtelijk te maken. Hiertoe is in de paragraaf een opzet gemaakt van mogelijke spanningsvelden tussen programma- en projectniveau binnen het programma. Deze spanningsvelden worden gebruikt in het empirische deel van het onderzoek bij de interviews, om medewerkers van de Spoedaanpak te prikkelen en als opstapje naar de SWOT-analyse.

In de vijfde paragraaf zal het waarom (niet) van programmamanagement nader worden ingevuld. De voor- en nadelen van programmamanagement zullen worden besproken. Bij het empirische deel van het onderzoek zal moeten blijken welke voor- en nadelen terug te vinden zijn en waar nog kansen en bedreigingen of risico's voor het programma liggen. Het doel van de paragraaf is om een referentiekader te vormen, waar de onderzoeksresultaten uit de interviews tegen kunnen worden afgezet.

De zesde paragraaf vertaalt voorgaande paragrafen in een theoretisch model. Dit model bestaat uit drie onderdelen: de theoretische mogelijke opzet van een programma, de spanningsvelden en de voor- en nadelen van programmamanagement. Dit theoretische kader zal als uitgangspunt dienen voor (de vergelijkingen met) het empirische deel van het onderzoek.

De laatste paragraaf geeft een korte samenvatting van dit hoofdstuk. Achtereenvolgens worden de belangrijkste punten van de paragrafen besproken.

2.1 GOVERNMENT VERSUS GOVERNANCE

Government en governance zijn twee vormen van overheidssturing. Tot voor kort lag de nadruk in Nederland erg op government. De laatste decennia is de overheid echter steeds meer gaan schuiven richting governance. Beide begrippen worden in deze paragraaf toegelicht. Vervolgens wordt de verbinding gelegd met de Spoedaanpak en programmamanagement.

Tot de jaren '70 was er in Nederland vooral sprake van (opkomend) government. Government wordt getypeerd door formele doelen en taken, duidelijke verantwoordelijkheden en voorspelbaarheid (Edelenbos en Teisman, 2008). Noodzakelijkerwijs leidt dit tot voornamelijk centrale, hiërarchische sturing vanuit de Nederlandse overheid. De overheid ging uit van een maakbare samenleving en probeerde dit met regelgeving af te dwingen. In de jaren '70 werd dit concept aan de kaak gesteld,

onder andere door de economische terugslag, een verschuiving van de politieke macht naar rechtse partijen en de liberalisering binnen de Europese Unie (Kapucu, 2009). In deze periode kwam ook het zogenaamde New Public Management in opkomst, wat zich vooral richt op een toename van efficiëntie en effectiviteit van de overheid. Het uitbesteden van taken van de overheid aan private partijen speelt hierbij een centrale rol. De uitbesteding van kerntaken van de overheid, zoals de gezondheidszorg, is met het oog op garanties en kwaliteit niet geheel onomstreden (Conell, 2009). Onder governance wordt hier een manier van handelen verstaan, die zich richt op zichzelf organiserende netwerken met horizontale sturing en de integratie van diensten, hulpbronnen en kennis. Deze beschrijving hoeft niet per definitie betrekking te hebben op publieke organisaties (Rhodes, 1997). Kickert et al. (1997) stellen zelfs dat goed geïntegreerde netwerken voldoende weerstand kunnen bieden aan overheidssturing. Ten opzichte van government ligt de insteek van governance meer op het proces en de samenwerking, ook bij besluitvorming. De voornaamste reden hiervoor is de obstructiemacht die andere partijen bezitten om besluitvorming van de overheid te dwarsbomen en de toename van complexiteit van vraagstukken door een toename van meningen en waarden van deze partijen (Klijn, 2008). De hiërarchische vorm van government maakt daarbij plaats voor dynamische interacties die gebaseerd zijn op een netwerk van afhankelijkheden (Edelenbos en Teisman, 2008). Governance - vaak omschreven als netwerkmanagement - draait voor een groot gedeelte om vertrouwen, draagvlak, synergie door samenwerking, legitimatie van besluitvorming en de reductie van onzekerheid (Teisman et al., 2009).

Het programma Spoedaanpak wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat, het overheidsorgaan dat onder andere verantwoordelijk is voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van het hoofdwegennet in Nederland. Ook Rijkswaterstaat kreeg in de jaren '70 met kritieken als 'staat binnen de staat' te maken door een té conventionele en technocratische aanpak (Van den Brink, 2009; Metzke, 2010). Tot voor kort is deze positie, ondanks kritieken en al dan niet bewust, in stand gebleven (Glasbergen en Driessen, 2005). De verschuiving van government naar governance of 'interactieve planning' is vooral waar te nemen sinds de grote bouwfraude (2001) en grote kostenoverschreidingen bij de Betuwelijn en de Hogesnelheidslijn-Zuid (2003). Dit is bijvoorbeeld af te leiden uit de ondernemingsplannen van Rijkswaterstaat, waarin de nadruk ligt op het uitbesteden van taken aan en samenwerken met de markt en een betere publieksgerichtheid van Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, 2004; Rijkswaterstaat, 2008).

Het programma Spoedaanpak past in deze filosofieën. In de volgende paragraaf zal blijken dat programmamanagement zich onder andere richt op onderlinge samenwerking. De innovatieve vormen van aanbesteding die de Spoedaanpak hanteert stemmen overeen met de manier waarop governance eerder in deze paragraaf is omschreven. De publieksgerichtheid van de Spoedaanpak komt bijvoorbeeld terug bij de maatregelen die de Spoedaanpak neemt om verkeershinder te minimaliseren. In de komende paragrafen wordt dieper ingegaan op programmamanagement in het algemeen.

2.2 INLEIDING EN POSITIONERING

Naast programmamanagement zijn er vele andere managementvormen die veelvuldig voorkomen en die raken aan programmamanagement. Voorbeelden hiervan zijn: multi-projectmanagement, megaprojectmanagement, portfoliomanagement en procesmanagement. Om te begrijpen wat programmamanagement is, maar ook om te begrijpen wat programmamanagement niét is zullen deze managementvormen in deze paragraaf worden toegelicht. Vervolgens wordt een aantal officiële methodieken van programmamanagement besproken en als laatste worden nog andere ('onofficiële') categorieën van programmamanagement belicht. Uit deze paragraaf zal blijken hoe veelzijdig of zelfs onduidelijk programmamanagement is en hoe dit op verschillende manieren kan worden ingevuld.

Om alvast een beeld te geven van een programma volgt eerst de definitie van een programma: "Een programma is een tijdelijke, unieke en complexe verzameling doelen en inspanningen waaraan mensen met beperkte middelen doelgericht samenwerken." (Van der Tak en Wijnen, 2006). Deze definitie is bij de interviews als uitgangspunt genomen. Voor het onderzoek in het algemeen is programmamanagement in de breedste zin bestudeerd. Deze paragraaf geeft daar een overzicht van.

Een programma bestaat bijna altijd uit meerdere projecten en duurt meestal een aantal jaar (OGC, 2007). Dit is een brede indicatie, de duur van een programma kan per programma erg variëren. Programmamanagement is de manier waarop er aan een programma invulling wordt gegeven. Dit kan omschreven worden als het bewust coördineren, managen en implementeren van een programma om gestelde doelen en baten (benefits) te behalen die van strategisch belang zijn voor een organisatie. Beide definities gaan impliciet uit van een zekere hiërarchische macht die een programmamanager uit kan oefenen. Dit is in een programma niet per se het geval. Licht (2009) bijvoorbeeld benadrukt in zijn beschrijving juist het horizontale en niet-hiërarchische karakter van een programma.

Programmamanagement en andere Managementvormen:

In de inleiding van de paragraaf is programmamanagement toegelicht. In dit deel komen de andere managementvormen aan bod. Elke vorm wordt apart besproken en in relatie gezet tot programmamanagement.

Multi-projectmanagement:

Deze managementvorm kan worden omschreven als meerdere projecten die met elkaar samenhangen, doordat zij gebruik maken van eenzelfde capaciteitsbron of omdat zij gebonden worden door het object waar zij zich op richten (Wijnen 1994). Het verschil met programmamanagement is hier lastig te onderscheiden. Een essentiële aanvulling op de definitie van programmamanagement is nodig. Deze aanvulling wordt gegeven door Pellegrinelli (2008) en Vereecke et al. (2003): door projecten en inspanningen te coördineren, proberen organisaties voordelen te behalen die niet mogelijk waren geweest indien de projecten en inspanningen zonder samenhang zouden zijn uitgevoerd. Het verschil tussen multi-projectmanagement en programmamanagement zit hem in de manier van samenhang. Multi-projectmanagement bindt projecten door een capaciteitsbron of een object, zonder daarnaast voordelen te behalen die anders niet mogelijk waren geweest. Programmamanagement beoogt bewust synergie te creëren door projecten en inspanningen te combineren.

Megaprojectmanagement:

Bij deze managementvorm wordt een omvangrijk en complex project bedoeld, dat met verschillende deelprojecten een concreet resultaat beoogd (Wijnen, 1994). Net als bij een project gaat het om het behalen van een concreet resultaat. De nadruk bij een programma ligt op doelen waarnaar wordt gestreefd. Een doel verschilt daarbij van een resultaat, omdat het niet simpelweg om een optelsom van de deelresultaten gaat. Een doel wordt hier gezien als een overkoepelend streven, waarbij voordelen worden behaald die bij een losstaande benadering niet behaald hadden kunnen worden.

Portfoliomanagement:

Dit is misschien wel het minst duidelijke begrip. Sommige auteurs benadrukken bij portfoliomanagement (wederom) dat het om eenzelfde capaciteitsbron gaat (Akintoye en Shehu, 2010). Meer duidelijkheid ontstaat door de volgende omschrijving van Van Leeuwen en Van Leeuwen (2009) over portfoliomanagement: "Een portfolio heeft betrekking op de beheersing en coördinatie van activiteiten, projecten en/of programma's; daarbij kan een portfolio zowel binnen een programma voorkomen, bijvoorbeeld als projectportfolio, als organisatiebreed." Een portfolio heeft daardoor een pluriform karakter. Zowel portfoliomanagement als programmamanagement heeft betrekking op de samenstelling, beheersing en coördinatie van bepaalde activiteiten. Bij programmamanagement ligt de nadruk op de complexiteit - bijvoorbeeld door veel actoren en dynamiek -, de inhoudelijke aanpak - het streven naar de overkoepelende doelen en de samenwerking die hiervoor nodig is - en de manier waarop de projecten en activiteiten gestuurd worden. Bij portfoliomanagement speelt de samenstelling van een portfolio de belangrijkste rol.

Procesmanagement:

Procesmanagement beschrijft hoe om te gaan met een netwerk van afhankelijkheden en dynamiek. Het is een werkwijze die inspeelt op de spanning tussen een onverminderde vraag naar sturing, maar afnemende mogelijkheden hiervoor (De Bruijn et al., 2002). Er is sprake van negotiated knowledge,

horizontale sturing en besluitvorming in rondes. Volgens De Bruijn et al. (2008) zijn de vier basisprincipes van procesmanagement openheid, bescherming van kernwaarden van actoren, noodzaak voor voortgang en voldoende aandacht voor de inhoud. Veel aspecten van procesmanagement zijn terug te vinden bij governance en programmamanagement, zoals de horizontale vorm van sturing en nadruk op dynamiek en complexiteit. Duidelijke verschillen tussen programmamanagement en procesmanagement zitten bijvoorbeeld in de tijdspan en de uitkomst. Waar programmamanagement tot doel heeft eindig te zijn en een doel te bereiken is het einde bij procesmanagement minder duidelijk aangegeven en meer gericht op continuïteit. De uitkomst bij een proces is nog onzeker en het is maar de vraag of het gewenst is (Kor en Wijnen, 2005). Programmamanagement kan worden gezien als een instrument waarmee procesmanagement en projectmanagement gecombineerd kunnen worden (Buijs et al., 2006-2007).

Offiële methodieken van Programmamanagement:

Er zijn meerdere visies op programmamanagement. Het is dan ook niet vreemd dat er meerdere vormen van programmamanagement te vinden zijn. Een aantal van deze bekende vormen zijn Managing Succesfull Programmes (MSP), Enterprise Program Management (EPM), de programmabenedering van het Project Management Institute (PMI) en de Twynstra Gudde ProgrammaManagement benadering (TGPGM). De voornaamste verschillen zitten in de fasering van het programma en de nadruk op verschillende thema's binnen het programmamanagementmodel. De methodieken worden achtereenvolgens besproken. In *figuur 2* worden de verschillen nog eens samengevat aan de hand van de drie dimensies structuur, focus en sturing.

Managing Succesfull Programmes (MSP):

MSP komt vanuit de Britse overheid, overigens net als de bekende PRINCE2-projectmanagementmethode, en richt zich op drie ringen met transformaties, thema's en principes (OGC, 2007). De doelen van MSP zijn vooral van strategische betekenis en MSP legt veel nadruk op de extra voordelen die de samenwerking van alle projecten met zich meebrengt. Om dit uit te werken zijn er vele hulpmiddelen en procedures, waarmee de besturing van het programma mogelijk wordt gemaakt (Kor en Wijnen, 2005). Daarnaast is er bij MSP veel aandacht voor risicobenadering en wordt er uitgegaan van een competente opdrachtgever die hiërarchische en directieve sturing kan geven. Dit laatste is tevens een kritiek op MSP, gezien deze vorm van sturing niet altijd mogelijk is (Licht, 2009).

Enterprise Program Management (EPM):

EPM richt zich eveneens op de implementatie van strategieën. Factoren die een belangrijke rol spelen bij de verandering zijn (grensoverschrijdende) interactie - bijvoorbeeld tussen bedrijven en interactie met externe stakeholders - en een meer horizontale benadering van management. EPM is opgedeeld in vier belangrijke fasen, waarbij het managen van projectportfolio's een hoofdzakelijke rol vervult (Van Leeuwen en Van Leeuwen, 2009).

Programmabenedering van het Project Management Institute (PMI):

PMI's benadering is gebaseerd op vele ervaringen van een internationaal scala aan programmamanagers, gecombineerd tot één standaardmethode. Deze methode is een uitbreiding op de PMBoK-methode die voor projectmanagement gebruikt wordt. Ook bij PMI's standaard spelen portfolio's binnen het programma een belangrijke rol. Daarnaast bestaat de basis van de methode (naast PMBoK) uit drie thema's - benefit management, stakeholder management en programmasturing - en een life cycle model (Van Leeuwen en Van Leeuwen, 2009).

Twynstra Gudde ProgrammaManagement (TGPGM):

TGPGM richt zich op de drie processen programmeren, besturen en autoriseren. Er is duidelijk sprake van fasering in drie stadia: het opbouwstadium, effectueringsstadium en het afbouwstadium. Daarnaast zijn er vijf besturingscriteria: tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid (Kor en Wijnen, 2005). Deze methode is ontwikkeld in Nederland.

	MSP	EPM	PMI	TGPGM
Structuur	Transformaties Thema's Principes	Fasen Projectportfolio's	Portfolio's Lifecycle Model	Drie stadia
Focus	Samenwerking van projecten Risicobenadering	Grensoverstijgende interactie	Benefit Management Stakeholder Management Programmasturing	Programmeren Besturen Autoriseren
Sturing	Hiërarchisch	Horizontaal	-	Hiërarchisch

Figuur 2: Overzicht eigenschappen officiële methodieken programmamanagement, eigen compilatie

Andere categorisaties van Programmamanagement:

Naast de officiële methoden voor programmamanagement, is programmamanagement ook nog op een aantal andere manieren te categoriseren. Een aantal van deze indelingen wordt hier besproken.

Pellegrinelli (2008) maakt onderscheid tussen portfolioprogramma's, doelgerichte programma's en de zogenaamde hartslagprogramma's. Portfolio staat hier voor een projectcluster dat gecoördineerd wordt om voordelen met betrekking tot de verdeling van middelen (prioriteren) en kennis te behalen. Doelgerichte programma's richten zich op de integratie van projecten om een grote verandering te realiseren. Hartslagprogramma's richten zich stap voor stap (incrementeel) op de verbetering van bestaande systemen via projecten.

Van der Tak en Wijnen (2006) stellen dat bij de realisatie van een programma vier vormen van programmamanagement kunnen worden gebruikt. Deze vier vormen zijn verdeeld binnen een matrix waarbij de mate waarin een organisatie doelen kan stellen wordt uitgezet tegen het vermogen om doelen te realiseren. De vier vormen zijn achtereenvolgens de zelfstandige programmaorganisatie (doelen stellen en realiseren), de programma taakgroep (doelen realiseren maar niet stellen), de programma beleidsgroep (doelen stellen maar niet realiseren) en het programmabureau (alleen adviseren).

Van Leeuwen en Van Leeuwen (2009) en Akintoye en Shehu (2010) noemen een goede positionering van het programma ten opzichte van de organisatie als belangrijke factor. Eerstgenoemden onderscheiden daarbij drie manieren waarop een programma gepositioneerd kan worden. Dit is volledig binnen de organisatie, bijvoorbeeld bij een cultuuromslag, volledig buiten de organisatie, bijvoorbeeld een sterfhuisconstructie waarbij de oude organisatie uiteindelijk opgaat in het programma, of een tussenweg hierin.

Kortom, er is een behoorlijke verscheidenheid aan visies en methodieken met betrekking tot programmamanagement. Op veel punten is overlap te vinden, maar er zijn ook belangrijke verschillen. Dit geldt zowel voor de verschillende managementmethoden als de diverse benaderingen van programmamanagement zelf. Het is dan ook niet verwonderlijk dat meerdere auteurs de integratie van verschillende methoden (metagovernance) benadrukken om succesvol te zijn in programmamanagement (Van Leeuwen en Van Leeuwen, 2009; De Graaff en Meuleman et al., 2007) of benadrukken dat de managementstijl die wordt toegepast afhankelijk is van de situatie (Vereecke et al., 2003; De Graaff en Meuleman et al., 2007). De Caluwé en Vermaak (2006) beschrijven in hun

bekende theorie vijf verschillende managementgebieden in kleuren. Typerend voor programmamanagement is dat programmamanagement eigenschappen uit alle vijf de gebieden vertoont, zij het verdeelt over verschillende fasen. In de volgende paragrafen zal worden geprobeerd om een zo goed mogelijk beeld te geven van verschillende onderdelen van programmamanagement.

2.3 INHOUD EN PROCES

In voorgaande paragraaf is programmamanagement gedefinieerd. Deze paragraaf richt zich op de inhoud van programmamanagement. Het uitgangspunt voor de paragraaf is de Twynstra Gudde ProgrammaManagement methode. In Nederland is dit een welbekende methode die veel structuur en houvast biedt. Ook voor mensen zonder veel ervaring met programmamanagement is de methode overzichtelijk. Waar nodig en mogelijk wordt er gerefereerd aan andere literatuur om de onderbouwing van de theorie sterker te maken. Het eenzijdige uitgangspunt blijft wel punt van discussie, echter is het niet reëel om hier alle methodieken uitvoerig te beschrijven. Daarmee zou de focus van het onderzoek teveel komen te liggen op de verschillende theoretische mogelijkheden van programmamanagement. Achtereenvolgens worden het programmaplan, de besturingscriteria en de samenwerking besproken. Een model voor programmamanagement wordt in de laatste paragraaf van het hoofdstuk weergegeven (§ 2.5). In dit model worden inhoud en proces schematisch met elkaar in verband gebracht.

Het Programmaplan en de Besturingscriteria:

Een programmaplan bestaat uit een groot aantal documenten dat een programma helpt te beheersen, transparant te zijn en doelen beter te bereiken. Documenten in een programmaplan zijn:

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

Een programmaplan hangt nauw samen met de bijbehorende project- en activiteitenplannen. Plannen voor de korte termijn zijn in de regel gedetailleerder dan die voor de lange termijn. Dit is onder andere terug te vinden in het formaat van de marges die aan opgenomen criteria worden gekoppeld. Wijnen (1994), Kor en Wijnen (2005) en Van der Tak en Wijnen (2006) geven allen voorbeelden van programmaplannen en de invulling hiervan. Een uitgebreide beschrijving van de afzonderlijke delen van het programmaplan is te vinden in *bijlage 2*.

Programmaplannen zijn een goed hulpmiddel bij het opstellen, uitvoeren, beheersen en coördineren van een programma. Het verschaft niet alleen veel duidelijkheid, maar geeft ook concreet invulling aan verschillende onderdelen die regelmatig terugkomen in een programma. Het beschermt een programmateam tegen versnippering van informatie en het helpt hun en anderen het overzicht over het programma te behouden.

Een programmaplan kan onder de verantwoordelijkheid vallen van een programmamanager, maar ook de zogenaamde Programma Management Offices (PMO's) of Programma Support Offices (PSO's) zijn in opkomst. Wanneer deze constructie wordt toegepast moet er wel op worden gelet dat de kosten van een PMO of PSO in verhouding staan tot de meerwaarde die deze bureaus met zich meebrengen (Van Leeuwen en Van Leeuwen, 2009; Rayner, 2007; Vereecke et al., 2003). Het programmaplan is een periodiek instrument om de verschillende onderdelen te beheersen. De besturingscriteria zijn continu bezig met de besturing van het programma.

De vijf besturingscriteria die de methode van Twynstra Gudde onderscheidt zijn tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid. Allen zijn voor elk programma continu van belang en kunnen niet los van elkaar worden gezien. De weging ten opzichte van elkaar is daarbij deels afhankelijk van het programma, de fase van een programma en de toegepaste strategie en de visie van het programmateam en de opdrachtgever. De criteria worden gebruikt om de bestuurbaarheid van een programma te controleren, prioriteiten duidelijk te maken binnen een programma, op doelen te sturen of doelen bij te sturen en de criteria spelen een belangrijke rol in de voortgangsbewaking. Om de verschillende besturingscriteria te handhaven worden er normen gesteld waaraan moet worden voldaan. Besturingscriteria kunnen zowel top-down als bottom-up worden geïnventariseerd, vaak is een combinatie van beide manieren de beste methode om een compleet beeld te krijgen van een programma. De besturingscriteria worden ook genoemd in Wijnen (1994), Kor en Wijnen (2005) en Van der Tak en Wijnen (2006).

Samenwerking:

In een programma werken veel mensen samen. Samenwerking, als procesmatige hoeksteen van programmamanagement, is essentieel voor een succesvol programma (Kapucu, 2009; Edelenbos, 2009). Samenwerking is een containerbegrip en het is vaak onduidelijk aangegeven wat er nu echt met samenwerking wordt bedoeld. Om hier enig inzicht in te bieden zal samenwerking nader worden toegelicht.

Om te beginnen is het belangrijk te bepalen om wie het gaat, wanneer er over samenwerking wordt gesproken. Van der Tak en Wijnen (2006) onderscheiden samenwerking binnen een programma op programmaniveau, projectniveau en interdepartementaal niveau. Zij zien dit als de bouwstenen van een programma. Samenwerking is echter ook van toenemend belang tussen programmamedewerkers en hun externe omgeving, de externe stakeholders. Governance en Integrated Project Delivery - hierbij worden belanghebbenden eerder (integraal) in het projectproces betrokken – zijn hier voorbeelden van (Teisman et al., 2009; Hurley, 2009).

Ten tweede is het belangrijk om verschillende niveaus van communicatie te onderscheiden. Dit is goed terug te vinden bij stakeholderanalyses. Nadat alle belanghebbenden, hun rol en hun mogelijke invloed uiteen zijn gezet is de volgende stap om hier een communicatiestrategie op af te stemmen. Mastenbroek et al. (2004) geven in hun model hiertoe vier communicatieniveaus. Dit zijn in oplopende betrokkenheid:

- Meeweten; de stakeholders dienen geïnformeerd te worden.
- Meedenken; de stakeholders dienen geconsulteerd te worden.
- Meewerken; de stakeholders dienen actief betrokken te worden bij het uitwerken van problemen en oplossingen hiervoor.
- Meebeslissen; de stakeholders dienen invloed te hebben op de te nemen besluiten.

Als laatste kan aan de hand van een dergelijke indeling gekeken worden hoe de communicatie plaats zal vinden. Hier zijn vele (hulp)middelen voor beschikbaar, zoals personeelsbladen, nieuwsbrieven, krantenartikelen, overlegbijeenkomsten, contracten of brainstormsessies. Om samenwerking op een goede manier in te vullen dienen er telkens verbindingen te worden gelegd tussen het wie, wat, waarom, wanneer en hoe van de samenwerking en communicatie.

In het kort kunnen zowel programmaplannen als besturingscriteria van groot nut zijn bij het uitvoeren van een (complex) programma. Zij bieden inzicht in en een overzicht van het programma, waarbij de plannen en de criteria zouden moeten helpen om een programma te beheersen en doelen zo goed mogelijk te bereiken. Elk programma zal zijn eigen invulling en wegenen kennen van de verschillende aspecten, maar het is aan te bevelen om zeker bij grotere programma's tijd uit te trekken voor een goede opzet. De programmaplannen kunnen gezien worden als het belangrijkste

inhoudelijke aspect van een programma, de besturingscriteria richten zich met hun continue aard meer op het proces van het programma. Het proces valt of staat daarbij met goede samenwerking. Als kritische succesfactor zal samenwerking in dit onderzoek vaker terugkomen. Mensen zijn doorslaggevend. In de laatste paragraaf van het hoofdstuk (§ 2.5) wordt in een model schematisch weergegeven hoe de in deze paragraaf besproken onderdelen zich tot elkaar verhouden.

2.4 INTERNE SPANNINGSVELDEN

In de eerste paragraaf is beschreven hoe andere managementvormen zich tot een programma verhouden. Deze paragraaf heeft tot doel projectmanagement tegen programmamanagement af te zetten. Projecten zijn veelal onderdeel van een programma. Programmamanagement komt dan ook veel in aanraking met projectmanagement, een werkstijl op zich. De samenwerking tussen deze twee lagen in een programma kan spanningsvelden opleveren, bijvoorbeeld door tegenstrijdige belangen of visies bij de aanpak van een situatie. Dit deel van het onderzoek richt zich op de interne spanningsvelden die hieraan ten grondslag liggen en hoe hiermee om wordt gegaan. Er is gekozen voor de interne spanningsvelden, omdat eventuele verbeterlagen die hier uiteindelijk uit volgen het makkelijkst zijn op te pakken. Voor externe spanningsvelden is een programma immers afhankelijk van externe actoren. Dit is een opstapje naar de SWOT-analyse die essentieel zal zijn als basis voor de conclusies en aanbevelingen. Om de te interviewen personen te prikkelen wordt programmamanagement afgezet tegenover het klassieke en tamelijk gesloten projectmanagement. In het empirische deel van het onderzoek zal gekeken worden in hoeverre deze tegenstellingen bij de Spoedaanpak naar voren komen. Eerst worden de eigenschappen van programmamanagement behandeld. Als tweede komen de eigenschappen van projectmanagement aan bod. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk (§ 2.5) worden de theoretische dichotomieën tussen programmamanagement en projectmanagement als spanningsvelden in weergegeven en aan verschillende dimensies gekoppeld.

Programmamanagement:

Kor en Wijnen (2005) zetten processen, projecten en programma's tegen elkaar af. Wanneer we alleen kijken naar de eigenschappen van het programma leidt dit tot de volgende eigenschappen: tijdelijk (stopt zodra mogelijk en nodig), sturen op doelen, een proces van coherente inspanningen en een dynamische uitkomst.

Licht (2009) maakt bij programmamanagement onderscheid tussen verschillende soorten sturing. Er zijn varianten van programmamanagement die nog steeds hiërarchisch zijn ingestoken. Een voorbeeld hiervan wordt gegeven door het OGC (2007) met *Managing Successful Programmes* (zie § 2.1). Licht benadrukt echter dat deze directieve vorm van sturing niet altijd mogelijk is. In dat geval ontstaat er een horizontaal coördinerende sturingsvorm, die misschien wel beter past bij een programma. Om een duidelijk contrast neer te zetten – maar zonder in dogma's te willen denken – is er bij de spanningsvelden uitgegaan van een (open) horizontaal coördinerende benadering van programmamanagement.

Pellegrinelli (2010) refereert naar de pragmatische capaciteit van programma's, waarbij hij de mogelijkheid van programma's noemt om te reageren op externe veranderingen. Door deze capaciteit kan een programma flexibel zijn en rekening houden met ambigue vraagstukken, complexiteit van vraagstukken en onzekerheden. Zeker wanneer dit betrekking heeft op de omgeving kan een programma beter omgaan met veranderingen dan projectmanagement. De flexibiliteit, complexiteit en ambiguitet van programma's wordt goed duidelijk bij de volgende omschrijving: *“Een programma is een organisatorisch construct, tot stand gebracht door de drang tot zingeving, evaluatieve doeleinden, politieke processen of allocatievraagstukken van hulpbronnen, met een vaag omschreven of ambigue doel dat ter discussie kan worden gesteld. In essentie is een programma geïnspireerd door een visie of gewenst uitkomst, welke in de loop der tijd onderhevig zal zijn aan veranderingen en onderhandelingen afhankelijk van de verschillende belangen. Informatie wordt gevormd door op te*

doene ervaringen en leermomenten, wat mogelijk wordt gemaakt en tegelijk gelimiteerd wordt door structuren en hulpbronnen uit de nabije en wijdere omgeving.” (vertaald uit Pellegrinelli, 2010).

Er zijn ook eigenschappen die niet worden genoemd in de theorie, maar er wel impliciet uit kunnen worden afgeleid. Een programma kan gezien worden als een overkoepelende managementvorm om projecten en activiteiten te coördineren en te sturen op ‘hogere’ doelen. Dit is beschreven in paragraaf 2.1. In de volgende paragraaf zal naar voren komen dat dit voordelen met zich mee kan brengen als meer flexibiliteit en effectievere en efficiëntere sturing. Deze voordelen kunnen het gevolg zijn van uniformering, pro-actiever beleid, betere (overkoepelende) risicobeheersing of schaalvoordelen. Projecten worden op veel vlakken ondersteund door het programma(team) en kunnen zelfs deels afgeschermd worden, doordat de voornaamste (geüniformeerde) communicatielijnen via het programma lopen. Er zitten echter ook consequenties aan de genoemde eigenschappen van een programma. Wanneer een programma zich flexibel en servicegericht op zal stellen, zal dit ook een improviserende werkstijl met zich mee kunnen brengen.

Projectmanagement:

Voor projectmanagement beschrijven Kor en Wijnen (2005) de volgende eigenschappen: eindig (van tevoren vastgesteld), sturen op resultaat, logisch en strak gefaseerd en een complexe uitkomst.

Licht (2009) gaat bij zijn beschrijving uit van klassiek projectmanagement dat zich richt op planning en control. Dit leidt tot de volgende eigenschappen: hiërarchische sturing, tijdelijke verbintenis (vastgestelde tijd), sturen op resultaat (vaak SMART gemaakt: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden), nadruk op beheersingsaspecten (tijd, geld, kwaliteit, informatie & organisatie), benadering als gesloten systeem en strakke fasering. Deze planning en control benadering leidt al snel tot routinematige werkwijzes. Met de resultaatgerichte benadering hangt samen dat projecten een duidelijk producerende functie vervullen. Een programma zal zijn doelen als het goed is niet kunnen behalen, wanneer projecten ontbreken. Immers, is dit wel het geval, dan moet men zich afvragen of er toegevoegde waarde van het project voor het programma is.

Pellegrinelli (2010) verwijst naar eigenschappen van klassiek projectmanagement als eenduidigheid, onafhankelijk van de context, systematisch, voorspelbaar en volledig. Inhoud wordt bewust vastgelegd teneinde technieken toe te passen die helpen bij het effectief en efficiënt realiseren van een boogd resultaat. Hij vermeld hierbij dat deze eigenschappen soms meer weg hebben van theoretische ideologieën dan van hulpinstrumenten. Deze vorm van projectmanagement is op sommige vlakken achterhaald en de grenzen van projectmanagement zijn reeds verlegd.

Kortom, er zitten fundamentele verschillen tussen programmamanagement en projectmanagement. In de inleiding van de paragraaf is ter sprake gekomen dat de genoemde eigenschappen van projectmanagement van toepassing zijn op gesloten projecten. In de praktijk zal dit niet voor alle projecten opgaan. De theoretische spanningsvelden zullen waarschijnlijk genoeg prikkels voor discussie geven. De (relatieve) spanningsvelden tussen programma- en projectniveau worden in de laatste paragraaf van het hoofdstuk in een tabel weergegeven.

2.5 DE SW(OT)-ANALYSE

Er is nu al veel duidelijk over wat programmamanagement is. Deze paragraaf richt zich specifiek op de voor- en de nadelen van programmamanagement. Uit de veelzijdigheid van programmamanagement komt naar voren dat de voor- en nadelen van programmamanagement zich per situatie anders kunnen verhouden. Geprobeerd wordt om in deze paragraaf in het algemeen het nut van en de noodzaak voor programmamanagement te bespreken, gevolgd door voor- en nadelen die hierbij komen kijken. Kansen en risico's zijn zo mogelijk nog moeilijker te generaliseren en hangen grotendeels samen met de voor- en nadelen. In de literatuur is hier dan ook weinig expliciet

materiaal over te vinden, waardoor de focus van deze paragraaf ligt op de S en de W van de SWOT-analyse. In paragraaf 2.5 zullen de voor- en nadelen in een tabel worden weergegeven.

Nut en noodzaak Programmamanagement:

Het nut van programmamanagement is het bereiken van een optimale uitkomst. Het succes wordt daarbij bepaald door de mate van tevredenheid van de belanghebbende actoren. Er wordt daarbij een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het behaalde resultaat (output) en de uitkomst (outcome), waarbij de nadruk bij programmamanagement is verschoven naar het laatste (Van Leeuwen en Van Leeuwen, 2009; Rayner, 2007). De focus op outcome wordt ook wel fit-for-purpose genoemd.

De noodzaak voor programmamanagement kan op meerdere manieren ontstaan. Een eerste oorzaak is dat samenhang niet meer vanzelfsprekend, maar wel gewenst is. Dit kan voorkomen wanneer steeds meer projecten worden gestart en energie gebundeld moet worden, meestal in de vorm van bottom-up management. Als tweede kan een programma gebruikt worden om een strategische verandering in de organisatie door te voeren. Dit is een vorm van top-down management (OGC, 2007). Een derde oorzaak richt zich op de werkwijze. Programmamanagement kan van pas komen indien er te routinematig aan activiteiten gewerkt wordt (innovatie is gewenst) of wanneer het improviseren van activiteiten juist te riskant is voor een organisatie (structuur is gewenst). Als vierde kan de noodzaak tot flexibiliteit worden genoemd en als laatste het overbruggen van verschillen tussen lange en korte termijn doelen (Wijnen, 1994).

Onder andere Van Leeuwen en Van Leeuwen (2009) wijzen expliciet op verandermanagement als onderdeel van programmamanagement. Hierbij is het de bedoeling om door middel van sturing een verandering in een organisatie teweeg te brengen. Doelen die daarbij veelvuldig worden nagestreefd zijn verhoogde efficiëntie en effectiviteit - net als bij het eerder besproken governance en New Public Management -, hogere kwaliteit van producten en diensten, een betere marktpositie, meer winstgevendheid of een betere samenwerking. Hier kunnen een aantal (meer programmaspecifieke) dingen aan worden toegevoegd: vermijding van doublures, duidelijkere prioriteiten, grensafbakening, risicobeheersing en energiefocus (Wijnen, 1994). Licht (2009) stelt het nut en de noodzaak van een programma aan de kaak door middel van falsificatie. Een programma is te verantwoorden door je af te vragen wat er niet gebeurt of wat er fout gaat wanneer deze benadering niet wordt toegepast.

Voor- en nadelen van Programmamanagement:

Met de oorzaken van programmamanagement en de doelen die worden nagestreeft zijn impliciet de meeste voordelen al genoemd. Kort samengevat zijn deze nogmaals: meer samenhang, betere risicobeheersing, meer flexibiliteit, de integratie en afbakening van doelen, een efficiëntere en effectievere en meer gebalanceerde werkstijl, betere kwaliteit, betere afstemming van projecten en activiteiten, betere samenwerking en energiefocus.

Aan programmamanagement kunnen ook nadelen zitten, zeker wanneer het niet op het goede moment of op de juiste manier wordt toegepast. Wijnen (1994) noemt vijf van deze nadelen. De eerste drie nadelen komen vooral voor op de korte termijn van een programma. Ten eerste is er sprake van extra management en extra planning, wat ook een grotere managementcapaciteit behoeft. Dit moet in het programma kunnen worden terugverdiend. Daarvoor is het noodzakelijk om programmamanagement alleen toe te passen wanneer er duidelijk extra winst valt te behalen door deze aanpak. Ten tweede is men door de planning meer tijd kwijt in het voortraject van een programma. Deze extra te investeren tijd moet in verhouding staan tot de rest van het programma. Als derde kan het, zeker in het begin, lijken alsof programmamanagement dingen juist complexer maakt in plaats van overzichtelijker. Het vierde nadeel heeft betrekking op de conflicten die programmamanagement kan genereren. Dit is onderdeel van de samenwerking en niet per definitie slecht, mits er goed met conflicten om wordt gegaan. Als laatste zijn kennis en ervaring vereist om goed met programmamanagement te kunnen

werken. Het is niet iets wat van de een op de andere dag gebeurt. Een goede projectmanager is daarbij bijvoorbeeld geen garantie voor goed programmamanagement, waarbij de verwachtingen vaak erg hoog zijn (Pellegrinelli, 2008). Akintoye en Shehu (2010) geven de kennis en ervaring weer in een groeimodel. De achtereenvolgende fasen zijn: bewustwording, begrijpen, planning, proefdraaien, het toepassen en het aanpassen aan de eigen behoeften van programmamanagement.

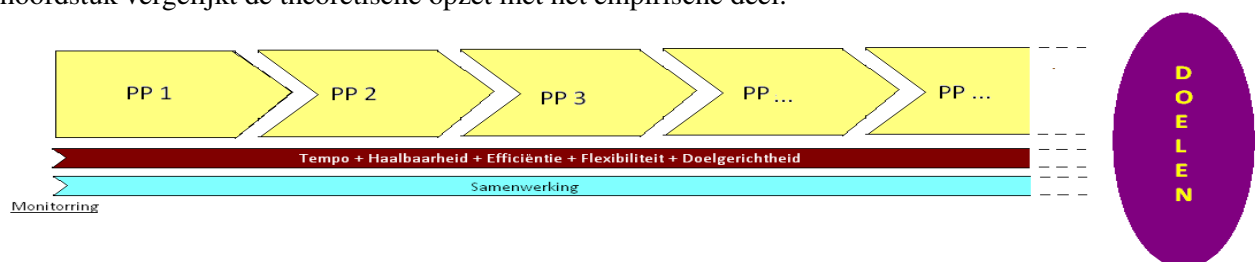
Expliciet wordt er door de meeste bronnen weinig of geen aandacht geschonken aan kansen en risico's of bedreigingen voor programmamanagement. Deze zijn voor een groot deel wel af te leiden uit de voor- en de nadelen. Mogelijke kansen zijn bijvoorbeeld nog betere samenwerking of nog beter geïntegreerde doelen. Als voorbeelden van mogelijke risico's kunnen te weinig vaardigheden met programmamanagement en escalerende conflicten worden genoemd. Waar mogelijkheden voor verbetering liggen of wat grote risico's zijn voor een programma, zal erg afhangen van de mate waarin voor- en nadelen voorkomen. De kansen en bedreigingen worden hier niet verder uitgewerkt. In het empirische deel van het onderzoek zal er juist wel ruimschoots aandacht worden besteed aan deze aspecten. Onder andere gebeurt dit bij de (analyse van de) interviews. Externe kansen en bedreigingen, waar een SWOT-analyse zich normaal gesproken op richt zijn eveneens situatiespecifiek. Dit onderzoek richt zich op het programmatische aspect van een programma en niet op de externe kansen en bedreigingen.

Samengevat kunnen voordelen, nadelen, kansen en risico's erg situatiespecifiek zijn. Het ene programma wordt vooral opgestart voor betere samenhang en samenwerking tussen de activiteiten, een ander programma stelt zijn prioriteiten bij efficiëntie en risicobeheersing. Veel aspecten binnen het SW(OT)-model vertonen overlap of samenhang. In het praktijkdeel van dit onderzoek zal moeten blijken welke aspecten doorslaggevend zijn voor succes, waar op gescoord kan worden en waar nog kansen of bedreigingen liggen. In de volgende en laatste paragraaf van dit hoofdstuk zal onder andere de tabel worden weergegeven waarin de voor- en nadelen van programmamanagement nog eens worden samengevat.

2.6 HET THEORETISCHE MODEL

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn in dit hoofdstuk verschillende delen van programmamanagement bekeken. Het theoretische model bestaat uiteindelijk uit drie onderdelen. Aan de hand van de onderzoeksvragen wordt het theoretische model toegelicht. Waar mogelijk worden daarmee de kaders voor dit onderzoek afgebakend.

Bij de methodiek is ter sprake gekomen waarom de eerste onderzoeksvraag niet theoretisch is onderbouwd. De eerstvolgende kwestie waarnaar gekeken wordt is de manier waarop de Spoedaanpak invulling geeft aan programmatisch werken. Hiertoe is programmamanagement gepositioneerd en is gekeken wat programmamanagement is, maar ook wat het niet is (§ 2.1). Vervolgens is de mogelijke opzet van een programma besproken (§ 2.2). Dit heeft geresulteerd in het volgende model (*figuur 3*). In dit model worden de inhoud en het proces van programmamanagement op simpele wijze met elkaar in verband gebracht. Het empirische deel van het onderzoek zal middels een documentanalyse kijken hoe de feitelijke opzet van het programma Spoedaanpak is. Het vierde hoofdstuk vergelijkt de theoretische opzet met het empirische deel.



Figuur 3: Schematische weergave programmamanagement, eigen compilatie

De volgende onderzoeksvraag heeft betrekking op de spanningsvelden die de mensen die werkzaam zijn bij de Spoedaanpak ervaren. Het gaat daarbij vooral over het projectniveau versus het programmaniveau. Om dit te kunnen onderzoeken zijn de eigenschappen van programmamanagement en projectmanagement op een rij gezet. Bij de positionering van programmamanagement in paragraaf 2.2 is ter sprake gekomen dat programmamanagement gezien kan worden als een instrument om projectmanagement en procesmanagement te combineren. Edelenbos en Teisman (2008) zetten procesmanagement en projectmanagement tegen elkaar af met behulp van verschillende dimensies. Dit is niet exact gelijk, maar waar mogelijk is geprobeerd deze dimensies eveneens toe te passen op de mogelijke spanningsvelden in *figuur 4*. De dimensies zijn als volgt geïnterpreteerd: de kernelementen hebben betrekking op de basisbeginselen van de managementvormen (voornamelijk het hoe); de focus geeft aan wat er bereikt moet worden; de tijd op de lengte van het proces; politiek op de invloed van deze; en omgang met dynamiek op de omgang met onverwachte gebeurtenissen. Het koppelen van de eigenschappen aan verschillende dimensies maakt de mogelijke en relatieve spanningsvelden beter inzichtelijk.

Dimensie	Programmamanagement	Projectmanagement
Sturing (kernelement)	Horizontale sturing	Hiërarchisch sturing
Sturing (kernelement)	Coördinerend	Producterend
Bereik (kernelement)	Open benadering (externe dynamiek)	Gesloten benadering (statisch voor omgeving)
Proces (kernelement)	Flexibel en adaptief	Stabiel en beheersend
Focus	Doelgericht (overkoepelend)	Resultaatgericht (per project)
Tijd	Eindig (einde staat niet exact vast)	Tijdelijk (einde staat vast)
Politiek	Politiek-bestuurlijk gevoelig	Afgeschermd
Omgang met Dynamiek	Probleemgericht	Oplossingsgericht
Omgang met Dynamiek	Improviserend	Routinematig
Omgang met Dynamiek	(Pro)actief	Reactief

Figuur 4: Tabel van mogelijke interne spanningsvelden bij een programma, eigen compilatie

De laatste twee onderzoeksvragen gaan over de SWOT-analyse van programmamanagement. Bij de methodieken is aangegeven dat het theoretische stuk van het onderzoek zich richt op de mogelijkheden die programmamanagement biedt. In paragraaf 2.4 is dit toegelicht. Dezelfde paragraaf heeft de voor- en nadelen van programmamanagement uiteen gezet die in *figuur 5* zijn weergegeven.

Voordelen van programmamanagement	Nadelen van programmamanagement
Meer samenhang tussen activiteiten en projecten	Meer managementcapaciteit vereist (kosten)
Betere balans tussen innovatie en routine	Langer voortraject
Meer flexibiliteit door het programma	Verhoogde complexiteit
Betere balans tussen korte en lange termijn doelen	programmamanagement kan conflicten genereren
Betere risicobeheersing binnen het programma	Kennis en kunde zijn vereist
Meer integratie van doelen	
Efficiëntere en effectievere aanpak	
Hogere kwaliteit van producten / diensten	
Duidelijkere focus op doelen	
Betere afstemming tussen activiteiten / projecten	
Helderere prioriteiten	
Betere samenwerking tussen activiteiten en projecten	
Duidelijkere grensafbakening taken / verantwoordelijkheden	

Figuur 5: Tabel SW(OT)-analyse van programmamanagement, eigen compilatie

2.7 SAMENGEVAT

In deze laatste paragraaf wordt teruggekeken op de belangrijkste punten die in dit hoofdstuk aan bod zijn gekomen. Allereerst zijn verschillende vormen van overheidssturing besproken. Er vindt een overgang plaats van een centraal sturende overheid en een maakbare samenleving naar een decentrale overheid en een sterk geïndividualiseerde maatschappij, waarbij samenwerking cruciaal is. Programmamanagement legt eveneens nadruk op samenwerking. Voor de Spoedaanpak, een programma dat wordt uitgevoerd vanuit een overheidsinstantie, is deze samenwerking zowel met interne als met externe belanghebbenden essentieel. Echter is het begrip programmamanagement door de diversiteit aan vormen en methodieken vertroebeld. De tweede paragraaf van dit hoofdstuk heeft getracht hier enigszins inzicht in te bieden en waar mogelijk duidelijkheid te scheppen.

Programmaplannen en sturingscriteria kunnen hulp bieden bij het opstellen, uitvoeren en beheersen van een programma. Het juiste niveau van samenwerking is reeds genoemd als belangrijk element. In de derde paragraaf van dit hoofdstuk is een voorbeeld gegeven van de opzet van een programmaplan en is toegelicht hoe samenwerking kan worden ingedeeld.

In de vierde paragraaf van dit hoofdstuk is programmamanagement met projectmanagement vergeleken. Bijna elk programma krijgt met beide managementtechnieken te maken en de afstemming tussen deze twee technieken vereist de nodige aandacht. Bij deze wordt nog eens benadrukt dat bij de juiste toepassing de goede eigenschappen van beide technieken elkaar aan zouden moeten vullen, in tegenstelling tot de mogelijke conflicten die in dit onderzoek als uitgangspunt worden genomen teneinde verbeterlagen te kunnen maken. In de interviews zullen de spanningsvelden als handvat gebruikt worden om tot een SWOT-analyse te kunnen komen.

Met het oog op de SWOT-analyse is in de vijfde paragraaf van dit hoofdstuk gekeken naar mogelijke voor- en nadelen van een programmatische aanpak. Uit de paragraaf blijkt dat bij een geschikte situatie programmamanagement veel voordelen kan hebben. Nadelen manifesteren zich vooral op de korte termijn, maar er dient altijd een bewuste afweging gemaakt te worden tussen de voor- en nadelen.

De zesde paragraaf van dit hoofdstuk heeft de theorie van het hoofdstuk samengevat in een theoretisch kader. Hiermee is een overzichtelijke basis gelegd voor het empirische onderzoek. De theorie komt voornamelijk terug bij de documentanalyse en de interviews, maar ook bij de reflecties zal de theoretische basis van belang zijn.

In het volgende hoofdstuk zal het empirische deel van het onderzoek worden beschreven. Dit gebeurt wederom aan de hand van de onderzoeksvragen. In het vierde hoofdstuk zal het theoretische deel gekoppeld worden aan het empirische deel.

3. Analyse Programma Spoedaanpak

Dit hoofdstuk gaat over het empirische deel van het onderzoek. De onderzoeksvragen gelden als uitgangspunt voor de opzet van het hoofdstuk.

In de eerste paragraaf wordt de ontstaansgeschiedenis van de Spoedaanpak besproken. Aan de hand van twee interviews en nageslagen documenten worden belangrijke gebeurtenissen uiteengezet en met elkaar in verbinding gebracht. Het doel van de paragraaf is om de context van de Spoedaanpak inzichtelijk te maken.

In de tweede paragraaf zal de Spoedaanpak zelf worden besproken. Aan de hand van de in de theorie opgestelde opzet worden documenten geanalyseerd en wordt beschreven op welke manier de Spoedaanpak invulling geeft aan programmamanagement. Het doel van de paragraaf is om een inhoudelijk beeld te kunnen vormen van het programmatische karakter van de Spoedaanpak.

De derde paragraaf gaat dieper in op het programmatische karakter van het programma. Aan de hand van de afgenomen interviews met medewerkers van het programma wordt er gekeken naar de mate waarin spanningsvelden, voordelen, nadelen, kansen en risico's herkend zijn en hoe hiermee om wordt gegaan. In de interviews wordt naast het inhoudelijke karakter van het programma ook een brug geslagen naar de procesmatige kant van het programma. Dit heeft vooral betrekking op de manier waarop medewerkers van het programma omgaan met situaties, voorbeelden van en effecten die voortkomen uit deze situaties. Regelmatig wordt het onderscheid tussen programmaniveau en projectniveau ter sprake gebracht. Bij de SWOT-analyse wordt eveneens onderscheid gemaakt tussen het programma en programmamanagement. Het doel van de paragraaf is om de spanningsvelden binnen het programma en uiteindelijk de voor-, nadelen, kansen en risico's van programmamanagement in beeld te brengen.

De vierde paragraaf beschrijft de reflecties die op de onderzoeksresultaten hebben plaatsgevonden. Twee focusgroepen met medewerkers van het programma, waarvan het grootste gedeelte geïnterviewd is, spelen samen met het externe adviesbureau een centrale rol bij de reflecties. Het doel van de paragraaf is om de subjectiviteit van het onderzoek te verkleinen en de onderzoeksresultaten te staven en eventueel te verdiepen.

De laatste paragraaf geeft een kort overzicht van de belangrijkste punten van het hoofdstuk.

3.1 ONTSTAANSGESCHIEDENIS SPOEDAANPAK

Om een goede analyse te kunnen maken van het programma Spoedaanpak is enige achtergrondkennis vereist. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de Spoedaanpak tot stand is gekomen. Dit wordt gedaan door het beleid van de afgelopen decennia uiteen te zetten. Achtereenvolgens wordt een 'tijdslijn' uitgezet met een korte omschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen die relevant zijn voor de Spoedaanpak met betrekking tot beleid op het gebied van infrastructurele besluitvorming, gevolgd door een eveneens chronologische beschrijving van het beleid waarbij de samenhang tussen de verschillende gebeurtenissen duidelijk wordt. De beschrijving is samengesteld aan de hand van twee interviews met deskundigen op het gebied van ruimtelijke ordening en is waar nodig en mogelijk onderbouwd met aanvullende literatuur en documentatie.

Belangrijke gebeurtenissen:

September 1993

Tracéwet

De Tracéwet heeft tot doel een effectieve procedure te bieden ten behoeve van besluitvorming met betrekking tot de aanleg of aanpassingen aan het hoofdinfrastructuurnet. Milieubelang is hier sterk aan verbonden. Niet voor niets spreekt men vaak over een tracé/m.e.r.-procedure.

2002

Zichtbaar Slim Meetbaar (ZSM)

Het programma Zichtbaar Slim Meetbaar kan gezien worden als de voorloper van het programma Spoedaanpak, waarbij eveneens knelpunten in de weginfrastructuur op korte termijn moesten worden aangepakt. Het programma is opgedeeld in projecten die onder de Spoedwet vallen (ZSMI) en projecten die onder de Tracéwet vallen (ZSMII). De projecten in het programma werden sterk geüniformeerd, wat aanvankelijk erg succesvol was. Uiteindelijk zijn er hierdoor echter ook veel projecten stukgelopen op eenzelfde probleem: luchtkwaliteit. Een deel van deze projecten is met de Spoedaanpak weer opgepakt.

Juni 2003

Spoedwet wegverbreding

In de Spoedwet wegverbreding zijn vierendertig projecten opgenomen die onder het programma ZSM vallen. Met behulp van deze wet kan verkorte en versimpelde besluitvorming worden bewerkstelligd. De verkorting heeft daarbij vooral betrekking op minder fases in de besluitvorming en kortere termijnen voor te nemen besluiten. De versimpeling betreft een verlichting van de onderzoekslast bij projecten.

April 2008

Rapport ‘Sneller en Beter’

De commissie Elverding is opgericht om de oorzaken van vertragingen bij infrastructurele bouwprojecten te onderzoeken. Het rapport adviseert een aantal maatregelen voor snellere en betere besluitvorming bij infrastructurele bouwprojecten. Deze adviezen worden veelal toegepast bij de Spoedaanpak.

Januari 2009

Wet Besluitvorming Versnelling Wegprojecten

Beter bekend als de wet ‘Spoedaanpak wegen’. Dertig belangrijke knelpunten in de weginfrastructuur kunnen hiermee versneld worden opgelost. Net als bij de Spoedwet wegverbreding zijn er minder fases verplicht bij de besluitvorming. Daarnaast is de onderzoekslast voor projecten sterk teruggebracht en zijn kortere termijnen voor de besluitvormingsprocedures juridisch verankerd.

Augustus 2009

Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)

Het NSL heeft tot doel een gezondere leefsituatie te creëren in Nederland, het voorkomen van het vastlopen van bouwprojecten en het behalen van Europese doelstellingen omtrent de milieunormen voor luchtkwaliteit. Om dit te bewerkstelligen wordt er gebruik gemaakt van saldering of compensatie (zogenaamd ‘flexing’). Dit houdt in dat bouwprojecten die ‘in betekenende mate’ (IBM) bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit gecompenseerd moeten worden met maatregelen ten gunste van de luchtkwaliteit. Kleine projecten die niet in betekenende mate bijdragen aan deze verslechtering blijven buiten schot voor deze benodigde compensaties, maar worden wel getoetst op cumulatieve effecten om bijvoorbeeld het opknippen van projecten te voorkomen.

De Ontstaansgeschiedenis:

Tot de jaren '80 waren er weinig problemen met de wegenbouw. Tot de oliecrisis (1973) werd er flink bijgebouwd en er waren relatief weinig problemen met de doorstroming. Echter, sindsdien is het misgegaan. Er werd bezuinigd op de aanleg van wegen, waardoor nieuwe wegen smaller werden en het bestaande wegennet niet veel meer werd uitgebreid. Althans, de maatregelen op het wegennet

stonden niet in verhouding tot de sterke groei van het verkeer op de weg met alle gevolgen van dien (Lenferink et al., 2008).

Sinds de jaren '90 is de regulering met betrekking tot het milieubeleid sterk in toegenomen. De Roo (2004) beschrijft de inefficiëntie waartoe 'bestuurlijke drukte' kan leiden. In het bijzonder noemt hij desondanks, hoewel integraler en effectiever van aard, de blijvende toename van regels op het terrein van milieu- en waterbeleid. Dit heeft voor infrastructurele bouwprojecten deels meer werk opgeleverd, maar soms ook juist vergemakkelijkt om van de grond te komen. Echter, de juridische beroepsmogelijkheden namen eveneens in vogelvlucht toe. De combinatie van toenemende regelgeving en een sterkere positie van beroepsprocedures heeft ervoor gezorgd dat projecten steeds moeilijker doorgang konden vinden. Vooral geluidsoverlast is een belangrijke factor die voor veel problemen heeft gezorgd. De trend van toenemende regelgeving en beroepsprocedures wordt de juridificering genoemd. De *Tracéwet* (1993) is hier een goed voorbeeld van, met zowel positieve als negatieve kanten. Door de *Tracéwet* werd veel duidelijkheid geboden, maar nam ook het belang van de onderbouwing van plannen toe en daarmee de omvang en kosten van infrastructurele aanlegprojecten. Het budget voor wegen raakte er snel doorheen. Daarnaast hebben de Betuwelijn (officieel Betuweroute) en de Hogesnelheidslijn een groot deel van het geld voor infrastructuur opgeslokt.

In het eerste decennium van de 21^e eeuw moesten veel problemen ten gevolge van de eerdere bezuinigingen worden opgelost. Dit houdt in dat vooral ontstane bottlenecks van wegen moesten worden weggewerkt door wegverbredingen en de inrichting van vluchtstroken als spitsstroken - iets waar in de jaren '90 overigens een groot taboe op lag -. Nu stuitte men op de zware procedures en (milieu)wetgeving, waardoor veel projecten spaak liepen. Dit is het begin van een langdurig gevecht voor snellere en betere besluitvorming bij infrastructurele bouwprojecten.

In 2002 werd het programma *Zichtbaar Slim Meetbaar* (ZSM) gelanceerd. Het programma ZSM omvatte relatief simpele projecten, waarbij gestuurd werd op tijd (Rijkswaterstaat, 2005). Het kan worden gezien als de voorloper van het programma Spoedaanpak. In combinatie met ZSM werd een 'lex specialis' geïntroduceerd, een speciale wet die betrekking heeft op de ZSM-projecten en boven de *Tracéwet* staat. Met deze wet kunnen de projecten een verkorte en versimpelde procedure doorlopen. Deze wet staat ook wel bekend als de *Spoedwet wegverbreding* en werd in juni 2003 van kracht (Rijkswaterstaat, 2005). Vooral geluidsissues werden bij deze verkorte procedure grotendeels buitenspel gezet als barrière bij de besluitvorming. Echter het volgende probleem diende zich alweer aan: luchtkwaliteit. Naar mate er meer onderzoek werd verricht begon luchtkwaliteit een steeds groter probleem te worden, wat tot dan toe door Rijkswaterstaat was onderschat. In 2004 bleek dit uit de rechtzaak tegen een wegaanpassing van de A2 Den Bosch - Eindhoven. Lokale appellanten werden in het gelijk gesteld door de rechter in het feit dat er te weinig onderzoek was gedaan. Ook (functionele) aanpassingen aan de weg - zoals spitsstroken of plusstroken - kunnen m.e.r.-plichtig (m.e.r. = milieueffectrapportage) zijn (Raad van State, 2004). Gezien veel projecten gekoppeld en geüniformeerd waren in het programma ZSM betekende dit ook voor de andere projecten dat zij moesten worden stopgezet en men was weer terug bij af.

Een van de redenen dat het zo moeilijk is om aan de luchtkwaliteitsnormen te voldoen is het slechte basisniveau van de luchtkwaliteit. De achtergrondconcentratie van luchtverontreiniging is zo hoog, dat een kleine extra uitstoot door het autoverkeer al kan leiden tot overschrijding van de normen. Het kan zelfs zo zijn dat ondanks verbetering van de luchtkwaliteit dankzij een project - vaak door verbeterde doorstroming van verkeer - de normen nog worden overschreden en een project geen doorgang kon vinden. Mede als gevolg van deze problematiek bij bouwprojecten is het *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit* (NSL) geïntroduceerd dat augustus 2009 in werking is getreden. De wettelijke basis was reeds in 2007 geborgd in de wet Milieubeheer. Het NSL maakt het tot op zekere hoogte grofweg mogelijk om overschrijding van normen voor luchtkwaliteit door een project te compenseren met maatregelen ten gunste van de luchtkwaliteit in de gehele regio (De minister van VROM: Cramer, 2009; VROM, 2006). Desalniettemin blijft luchtkwaliteit een listig punt. Een risico is bijvoorbeeld een toename van supranationaal beleid van de EU, waarmee projecten

alsnog aan Europees gestelde normen voor (onderdelen van) de luchtkwaliteit kunnen worden gehouden (Folkert en Wieringa, 2006).

Hoewel soms kwetsbaar, zoals bij ZSM, was er wel de wens om planstudies te uniformeren. Dit hing deels samen met de omvorming van Rijkswaterstaat tot *Agentschap* (2006). Immers, het Ministerie van V&W was losgekoppeld van Rijkswaterstaat, maar wilde wel enigszins zicht kunnen houden op hetgeen er bij Rijkswaterstaat gebeurt. Daarnaast betekent uniformering ook dat er schaalvoordelen ontstaan, bijvoorbeeld met het opstellen van m.e.r.'s. Om de wens naar uniformering van planstudies uitwerking te geven is het concept van ZSM in 2007 in verbeterde vorm ondergebracht bij de PDPD (Programma Directie Planstudies Droog), de afdeling die de centrale regie voor de planstudies bij Rijkswaterstaat zou gaan voeren. Tegelijkertijd liep er ook al een onderzoek naar de problemen bij de besluitvorming van infrastructurele bouwprojecten door de commissie Elverding. De resultaten van dit onderzoek werden in 2008 gepresenteerd in het rapport '*Sneller en Beter*' (Commissie Elverding, 2008), wat uiteindelijk heeft geleid tot de totstandkoming van het programma *Spoedaanpak* in januari 2009.

Onder de *Spoedaanpak* is een dertigtal projecten gebundeld, waaronder ook een aantal vastgelopen projecten uit ZSM (II). Deze spoedprojecten zijn relatief simpele en kleine projecten met betrekking tot wegverbredingen, spitsstroken en plusstroken. Het programma kan gezien worden als een logische stap, kijkende naar de optelsom van ontwikkelingen en resultaten m.b.t.:

- De luchtkwaliteit, programma ZSM en het advies van de commissie Elverding
- De ontwikkelingen binnen Rijkswaterstaat en de kans zich te bewijzen met de *Spoedaanpak*
- De nodige sense of urgency en gezamenlijke focus door de vrees voor een verkeersinfarct, gedragen door een politiek gedreven minister: Camiel Eurlings van Verkeer en Waterstaat.
- Een juridische afbakening van de onderzoekslast voor projecten, door aanpassingen in de *Spoodwet* en de *Tracéwet*

Snelheid is het voornaamste speerpunt waarop bij de *Spoedaanpak* gestuurd wordt. Ten tweede moet er gebiedsgericht gewerkt worden. Dit krijgt vooral invulling door burgerparticipatie in een vroeg stadium en innovatieve aanbesteding van de projecten. Ten derde wordt bij de *Spoedaanpak* meer aandacht besteed aan de verkenningsfase en is de planstudiefase parallel geschakeld met de voorbereidingen op de realisatie van een project. Door een betere kwaliteit van het aanlegproces zou snellere besluitvorming gerealiseerd kunnen en moeten worden.

De *Spoedaanpak* kan, samen met het programma *Randstad Urgent* - dit programma richt zich op verbetering van de bereikbaarheid en het vestigingsklimaat van de Randstad -, worden gezien als de korte termijn oplossing om de verkeersproblematiek op te lossen. Voor de lange termijn speelt de opgerichte projectdirectie *Sneller en Beter* een belangrijke rol (Ministerie van V&W, 2009). *Sneller en Beter* zou moeten leiden tot een cultuuromslag bij infrastructurele besluitvorming, waarbij de versnelling van de besluitvorming bij infrastructurele bouwprojecten centraal staat (Rijkswaterstaat, 2010). Parallelschakeling van de projectfasen en een goede samenwerking met belanghebbenden staat daarbij centraal. Voor Rijkswaterstaat betekent dit een insteek met meer risico, maar met een focus op kansen en verbeteringen. Immers, er kan tijd worden bespaard door eerder te beginnen met een volgende projectfase. Lukt het echter niet om de planstudiefase rond te krijgen, dat wil zeggen een onherroepelijk wegaanpassingsbesluit waarmee het project van start mag gaan met werkzaamheden, dan moeten afgesloten aanbestedingscontracten worden afgekocht.

3.2 DOCUMENTANALYSE

In deze paragraaf zal worden gekeken naar de manier waarop het programma *Spoedaanpak* is opgebouwd. Het programmaplan dat in de theorie beschreven is zal daarbij dienen als referentiekader. Het is natuurlijk goed mogelijk dat dit in de praktijk op verschillende punten af kan wijken. Waar mogelijk zullen de documenten kort worden besproken. Het is daarbij nadrukkelijk de bedoeling om op hoofdlijnen een beeld te schetsen van de manier waarop het programma is opgebouwd en is opgezet en niet om het gehele programma tot in detail door te lichten en hier te beschrijven.

Voldoende achtergrondkennis van het programma is noodzakelijk om de interviews beter te begrijpen en makkelijker relaties te kunnen leggen tussen oorzaak en gevolg of bepaalde programmaonderdelen. De delen van het programmaplan zoals weergegeven in *bijlage 2* zullen achtereenvolgens worden beschreven. De sturingscriteria die in de theorie genoemd zijn worden niet expliciet behandeld. De sturingscriteria hebben betrekking op een continu proces, wat moeilijk terug te vinden is in documenten. Waar dit wel het geval is zijn de criteria in grote mate verweven met onderdelen van het programmaplan die wel worden beschreven. In *bijlage 2* wordt hieraan gerefereerd. De voor deze paragraaf bestudeerde documenten van de Spoedaanpak worden genoemd in de bronvermelding.

Doelstellingen en Uitgangspunten:

De doelstelling van het programma is helder: van dertig projecten moet met de realisatie gestart zijn, waarvan tien zelfs klaar voor mei 2011. De aanleiding voor het programma was het rapport 'Sneller en Beter' van de commissie Elverding. Het uitgangspunt van het programma is dan ook snellere en betere besluitvorming van infrastructurele bouwprojecten. Het programma vindt zijn basis in de Spoedwet wegverbreding, waarin een verkorting en versimpeling van de besluitvormingsprocedure is opgenomen.

Andere uitgangspunten van de programmatische aanpak zijn integrale aansturing van de planstudie en de realisatie, clustering en ondersteuning van teams - in de vorm van integraal projectmanagement - en het versterken van de organisatie - nadrukkelijk niet ingrijpend veranderen -.

Het doelen-inspanningen-middelennetwerk (DIM):

Er is geen concreet DIM te vinden van het programma. De dertig schoppen in de grond, waarvan tien lintjes (30/10) voor mei 2011 kan gezien worden als het hoofddoel van het programma.

De afgeleide doelen zijn:

- Uniformiteit in de werkwijze van Rijkswaterstaat intern en naar marktpartijen.
- Verankering van nieuwe werkwijzen bij de Spoedaanpak in de organisatie Rijkswaterstaat.

Daarnaast zijn er nog een aantal subdoelen, randvoorwaarden en succesfactoren omschreven:

- Capaciteit: afhandeling van aanvragen voor capaciteit binnen vijf weken; kwaliteit en continuïteit in projectteams
- Fasering: integratie van planstudiefase en realisatiefase (maximale aansluiting van de landelijke dienst op de regio)
- Aanbesteding: toepassen van innovatieve contractvormen, o.a. gebundelde inkoop
- Markt: betere samenwerking met de markt
- Verkeershinder: maximaal tien procent van de files mag ten gevolge van werk in uitvoering zijn
- Focus op tijd: vertragingen mogen niet geaccepteerd worden
- Continuïteit in politieke prioriteit
- Besluitvaardigheid: snelle escalaties en korte lijnen naar de top van Rijkswaterstaat
- Snelheid in de planstudiefase: maximale ondersteuning

Het levensloopplan:

De tijdsplanning heeft een zeer dominante rol in het programma, dat een sterke focus op tijd heeft. Er zijn dan ook zeer veel en gedetailleerde plannen te vinden, waarin bijv. mijlpalen worden geschat (zie voortgangsbewakingsplan). De daaraan gekoppelde middelen, vooral in de vorm van financiën en personele capaciteit, zijn terug te vinden onder het kopje programmabeheersing. Andere plannen relevant voor tijd die zijn geformaliseerd zijn het Milestone plan, overzicht plannen aanbestedingen, dashboards, score boards en overzichten van vertragingen en versnellingen. Het

laatste wordt actief binnen het programma geëvalueerd om de snelheid van projecten te kunnen optimaliseren.

Het levensloopplan van het programma is gekoppeld aan de projecten. De Spoedaanpakprojecten volgen een nieuwe Tracé/m.e.r.-procedure die is vastgelegd in de Spoedwet. Een verkorting en versimpeling van de besluitvorming staat daarin centraal. Daarnaast wordt er veel aandacht besteed aan de parallelschakeling van de planstudiefase en de realisatiefase. Er wordt al met de aanbesteding van de projecten gestart terwijl de planstudiefase nog in gang is. Eerder was dit nog sequentieel wat nu aanzienlijke tijdsbesparing, maar ook risico's voor de aanbestedingen betekent. Op verschillende momenten in de planstudiefase bestaan dan ook gate-reviews die de kwaliteit van het proces moeten controleren. De gate-reviews kunnen gezien worden als stoplichten, die pas op groen gaan wanneer aan bepaalde eisen voor een bepaalde projectfase is voldaan.

Een voordeel voor dit programma is dat het een relatief korte termijn betreft, waarbij het einde van het programma duidelijk vast staat.

Het financiële plan:

Het financiële aspect van het project wordt net als de tijdsplanning nauw in de gaten gehouden door de programmabeheersing. Voor wijzigingen is zelfs een speciale tool ontwikkeld, de zogenaamde Voorstel Tot Wijzigingstool (VTW). Op deze manier blijven de financiën overzichtelijk en gaan de projecten uniform te werk bij het wijzigen van de financiële plannen. De VTW-tool zorgt daarnaast voor continue monitoring. In de voortgangsrapportages zijn het financiële plan en de bijbehorende risico's eveneens opgenomen.

Het bijdrage-toetsplan / de sturingsplannen:

Vanuit het programmateam worden beheersing, communicatie & omgeving, advies planstudie, verkeerscoördinatie, technisch management en contract & inkoop gecoördineerd, continu met de focus op 30/10. In de overleggen - op meerdere niveaus - worden de relaties tussen deze onderdelen afgestemd. Aan het begin zijn kritische succesfactoren voor het programma vastgesteld om 30/10 te kunnen halen. Deze factoren zijn niet heel concreet en de factoren zijn ook in bijvoorbeeld de voortgangsrapportages niet meer expliciet terug te vinden.

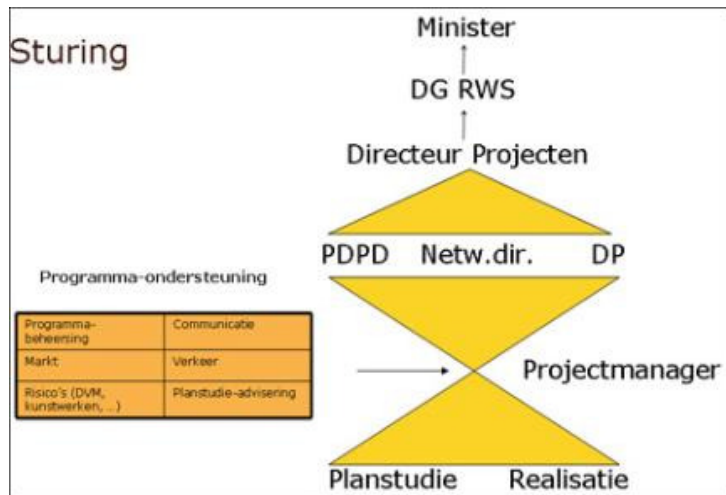
Wanneer er gekeken wordt naar de besturingscriteria dan zijn deze voornamelijk terug te vinden in de programmabeheersing. Vanuit de programmabeheersing worden projecten gestuurd op tijd (tempo), kosten (efficiëntie) en scope (flexibiliteit). Het programmateam werkt daarbij kaderstellend en stemt de beheersingsaspecten op deze manier op elkaar af. Gezien het doel van het programma sterk verbonden is aan het tijdsaspect overlappen de criteria tempo en haalbaarheid elkaar erg veel. De mijlpalenplanning kan gezien worden als het haalbaarheids criterium. De doelgerichtheid is deels terug te vinden. Wederom de mijlpalen helpen erg bij het behouden van de juiste focus. De relatie en afstemming van doelen, zeker per project, is minder duidelijk. De indruk is vooral dat het allemaal ook en ook is. Er wordt niet duidelijk gekozen tussen doelen.

Er vindt veel uniformering plaats m.b.v. het zogenaamde baselinebeheer. Dit beheer formaliseert werkproducten ten behoeve van vergelijkingsdoeleinden. Er zijn vele hulpmiddelen beschikbaar om de sturing en beheersing zo goed mogelijk te kunnen laten verlopen. Enkele voorbeelden zijn de projectendatabase, risicodatabase, URSCB-tool (Uniforme Registratie Systeemgerichte Contractbeheersing), de VTW-tool (Voorstel Tot Wijziging in de planning), Hummingbird (archivering van documenten), SAP (financiële database) en CapPlan (Capaciteitsplanning).

Figuur 6: Counterpartmodel, Organogram Project Organisatie

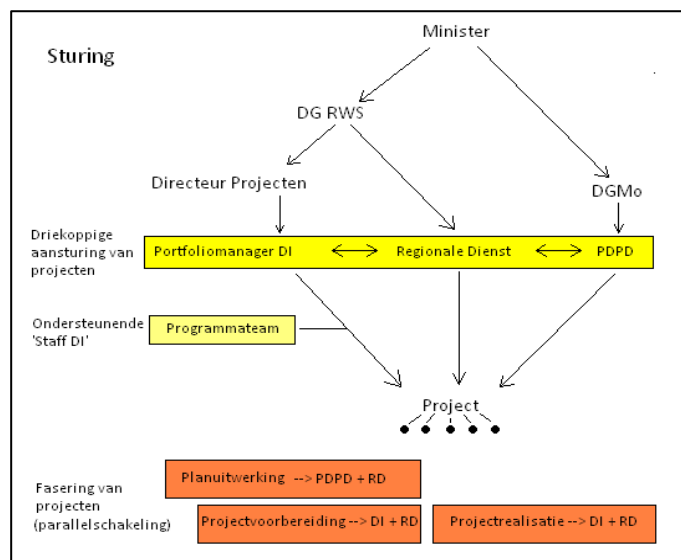
Het organisatieplan:

Voor de aansturing van het programma wordt gebruikt gemaakt van het counterpartmodel (figuur 6). De (demissionair) minister van Verkeer en Waterstaat, Camiel Eurlings, staat aan de top van het sturingsmodel. Hij wordt geflankeerd door (demissionair) minister Cramer van het Ministerie van VROM. Onder hen staat de hoogste man van Rijkswaterstaat en tevens opdrachtgever van het programma, de Directeur Generaal. De volgende



persoon in de hiërarchische lijn is de Directeur Projecten, dit is de gedelegeerde opdrachtgever die verantwoordelijk is voor het programma. Het programma zelf heeft een driekoppige aansturing. De PDPD is de afdeling van Rijkswaterstaat die over alle droge planstudies gaat (Programma Directie Planstudies Droog), de netwerkdirecteur representeert de regionale dienst waar het project wordt uitgevoerd en de DP (Directie Projecten) vertegenwoordigt de landelijke dienst en kan gezien worden als beheerder van het programma.

Er wordt hier duidelijk onderscheid gemaakt tussen verantwoordelijkheid en aansturing. De regionale directie wordt namelijk niet aangestuurd door de gedelegeerde opdrachtgever (Directeur Projecten), maar door de Directeur Generaal. De Regionale directie is verantwoordelijk voor het omgevingsbeleid van de projecten, de verkeerscoördinatie en de communicatie van een project. De PDPD wordt aangestuurd door DG Mo - het beleidsmakend orgaan van Verkeer en Waterstaat -, dat direct rapporteert aan de minister. De PDPD gaat over de planstudie van een project en is dus direct verantwoordelijk voor de besluitvorming m.b.t. de planstudie en de scope van een project. De derde sturende partij is de landelijke Dienst Infrastructuur. Deze dienst wordt wel aangestuurd door de Directeur Projecten, volgens de lijnen in het counterpartmodel. De landelijke dienst is verantwoordelijk voor de projectbeheersing (geld) en de contracten van de projecten. Qua geld gaat het alleen om projecten of projectclusters groter dan vijftig miljoen euro. Doordat veel kleine projecten geclusterd zijn vallen bijna alle projecten onder deze dienst. In het counterpartmodel worden de verantwoordelijkheden grotendeels duidelijk, maar zijn de sturingslijnen waar het juist om gaat onjuist en onvolledig uitgewerkt. Figuur 7 is een weergave van de eigenlijke situatie van de sturingslijnen.



Figuur 7: Sturingsmodel, eigen compilatie

Het programmteam wordt gecoördineerd door een hoofd programmteam en bestaat uit zes functionele kolommen te weten: beheersing, communicatie & omgeving, advies planstudie, verkeerscoördinatie, technisch management en contract & inkoop. Het programmteam stuurt de projecten wel aan, maar heeft daarvoor geen directe hiërarchische macht. Indirect kunnen zij deze macht wel uitoefenen via de portfoliomanager DI. Dit beperkt zich voornamelijk tot de projectbeheersing (geld) en de contracten van de projecten. In het model wordt er nog onderscheid gemaakt tussen de planstudie en de realisatie, maar dit betreft de verschillende, nu parallel

geschakelde, fases van een project en geen andere projectteams. Door de innovatieve aanbesteding zal er in de realisatiefase wel een hoop werk uit handen worden gegeven aan de aannemers.

Afstemming vindt plaats met behulp van verschillende overleggen. Voor het programmteam zijn de volgende taken expliciet gemaakt:

- Advisering en hulp bieden aan de projecten en opdrachtgeversteam
- Tweewekelijks programmteam overleg
- Opstellen verantwoording over het programma (voortgangsrapportages)
- Coördinatie programmabrede communicatie
- Agenderen en escaleren (opschalen) binnen de organisatie
- Kaders stellen en uniformiteit bewaken
- Capaciteitsbeheersing inhuurbudget Spoedaanpak
- Coördinatie verkeershinder (in samenwerking met afdeling Minder Hinder)
- Centrale sturing innovatieve marktbenadering voor een aantal projecten
- Coördinatie programmabrede risico's, waaronder DVM (de verkeerscentrales) en onderzoek naar de sterkte van kunstwerken (bruggen / sluizen / etc.)

De projecten zijn grotendeels opgedeeld in zowel clusters als pakketten (dit zijn andere verdelingen). De clusters zijn gebaseerd op topografische en pragmatische eigenschappen en de pakketten zijn opgesteld naar aanleiding van de innovatieve inkoopcontracten. Niet alle projecten zijn opgenomen in een pakket of een cluster, er is ook een aantal zelfstandige projecten. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat een aanbesteding reeds gestart was bij het indelen van de groepen. De projecten kennen een integrale rolverdeling, met de projectmanager aan het hoofd. De projectmanagers worden aangestuurd door het drievoudige opdrachtgeversteam. In operationele zin hebben de projectmanagers ook nog met het ondersteunende programmteam te maken. Het programmteam heeft echter geen directe sturende macht en kan in die zin (programma)management beperkt uitoefenen. Dit betreft vooral een dienstverlenende en coördinerende rol. Desalniettemin heeft dit een grote meerwaarde voor het programma, gezien dit de projecten een hoop werk uit handen neemt.

De complexiteit van de rolverdeling komt voor een groot deel door de parallelschakeling van de planstudiefase en de realisatiefase van de projecten. Waar de verschillende afdelingen in eerste instantie sequentieel te werk gingen, moeten de afdelingen nu naast elkaar functioneren. De afdeling PDPD van Rijkswaterstaat (aangestuurd door DGMo vanuit V&W) en de regio zijn verantwoordelijk voor de planstudiefase. De landelijke Dienst Infrastructuur is samen met de regio verantwoordelijk voor de realisatie. De regio is de schakel tussen beide fases. Het programmteam zit echter bij de landelijke dienst, wat goede afstemming vereist. Het (informele) opdrachtgeversoverleg speelt hierin een rol.

Het communicatieplan:

Aan het begin van het programma is duidelijk vastgelegd welke sturende overleggen plaats moeten vinden. Hiervan is ook het doel beschreven en in de meeste gevallen ook de frequentie vastgelegd. Het gaat hier om overleg op Ministerieniveau, Rijkswaterstaat(top)niveau, opdrachtgeversoverleg, programmteamoverleg en projectmanageroverleg.

Al snel na de start van de Spoedaanpak is er een communicatieplan 'Sneller en beter realiseren van infrastructuur' gepresenteerd. Dit is een overkoepelend plan voor zowel Spoedaanpakprojecten als andere programma's met hoge prioriteit – Randstad Urgent, Sneller & Beter – dat zich vooral richt op de externe communicatie. Eveneens aan het begin van het programma is er een uitgebreide stakeholderanalyse uitgevoerd, waarbij ook de manier van communiceren met de stakeholders is vastgesteld. Dit is een vergelijkbare opzet als bij de samenwerkingsniveaus uit de theorie.

Intern zijn er sturingslijnen en escalatielijnen geformaliseerd. Een communicatieteam houdt alle communicatie van het programma in de gaten en zij hebben eind 2009 ook een intern communicatieplan gepresenteerd: 'Interne Communicatie Rijkswaterstaat Spoedaanpak Wegen'.

In het concept programmaplan - dat na anderhalf jaar tijd nog steeds niet definitief is, noch up to date - is veelal per onderwerp aangegeven hoe de informatiestromen zouden moeten lopen. Op een enkel

punt kan dit nog verder uitgewerkt worden (met wie, in welke periode, hoe vaak, waarom). Het kan zijn dat dit niet op alle vlakken gewenst is of in ieder geval voldoende wordt toevertrouwd aan de verantwoordelijke personen.

Bij het bijdrageplan / de sturingsplannen zijn al een aantal tools genoemd ter ondersteuning van de sturing (URSCB / VTW). Deze tools kunnen ook worden gezien als communicatietools. Daarnaast worden er intern vele middelen ingezet waaronder een digitale nieuwsbrief, berichten op het interne netwerk, kennismodules, teamdagen, berichten in het personeelsblad, media-updates en samenwerkingsverbanden, vooral gericht op een betere dialoog en motivatie. Organisatiebreed kan er gebruik worden gemaakt van publieke communicatiestrategieën, themacampagnes en andere reguliere communicatielijnen.

Het voortgangsbewakingsplan:

Het meest in het oog springende instrument om de voortgang in de gaten te houden zijn de mijlpalen. Per project zijn mijlpalen in de planning opgenomen die worden uitvergroot. Het betreft de volgende mijlpalen:

- Ontwerp Wegaanpassingsbesluit / Tracébesluit; er vindt een voortoets plaats, ter visie en inspraak
- Ingediend Wegaanpassingsbesluit / Tracébesluit; ter visie, onderzoek is als het goed is voor het grootste deel afgerond, beroepsmogelijkheden
- Wegaanpassingsbesluit / Tracébesluit onherroepelijk; einde planstudiefase
- Start van de aanbestedingsprocedure
- Gunning van een project; aannemer is geselecteerd en gecontracteerd
- Schop in de grond; de realisatie van het project is van start
- Openstelling / lintje; het project is af

Deze mijlpalen worden zorgvuldig gemonitord aan de hand van allerlei planningen. Onder andere bij de voortgangsrapportages wordt hier aandacht aan besteed. De voortgangsrapportages verschijnen per trimester officieel, met daar tussenin telkens een tussenrapportage. Aan het begin van het programma heeft er een audit plaatsgevonden over de programma-aanpak. In het concept programmaplan zijn voortgangsgesprekken op verschillende niveaus vastgelegd.

Het programma wordt ondersteund door het externe adviesbureau KPMG. KPMG houdt zich vooral bezig met risico's en kansen voor het programma en het algemeen functioneren. Dit kan ook worden gezien als een onderdeel van de voortgangsbewaking.

De voortgangsrapportages lijken verzorgd en compleet, voor zover dit voor een buitenstaander valt te beoordelen. De voortgangsrapportages vinden periodiek plaats (zes keer per jaar), waarbij zowel wordt teruggekeken als vooruitgekeken. Daarnaast zijn er tools aanwezig, waarmee continue monitoring plaatsvindt.

De Herzieningscyclus:

Aan het begin van het programma is 'slechts' een concept opgesteld van het programmaplan. Dit plan is halverwege 2010 nog steeds niet definitief en kent geen herzieningscyclus. Het concept is ondertussen ook niet meer actueel. De bedoeling is om in september 2010 een definitieve versie klaar te hebben. Dit onderdeel vereist nog enige aandacht.

In plaats van het programmaplan wordt er gewerkt met voortgangsrapportages. Deze rapportages worden opgebouwd uit de projectdocumenten, waaruit de voortgang van het programma wordt opgemaakt. De voortgangsrapportage wordt zes keer per jaar bijgewerkt, waarvan drie keer officieel en drie keer tussentijds en omvat de volgende elementen:

- Programmabeheersing (scope, planning, financiën organisatie en risico's)
- Planstudie
- Inkoop
- Verkeershinder
- Omgeving en communicatie

3.3 INTERVIEWS EN DATA-ANALYSE

In deze paragraaf zullen de belangrijkste resultaten van de interviews worden toegelicht. De vragen van het interview worden stapsgewijs behandeld. Aan het eind van de paragraaf wordt er gekeken naar het totaalbeeld van de data met betrekking tot de SWOT-analyse. De opzet van de interviews en een uitgebreide weergave van de resultaten zijn respectievelijk opgenomen in *bijlage 3 en 4*.

Per vraag wordt er gekeken naar het totaal, de antwoorden van het programmateam (PT) en de antwoorden van de projectmanagers (PM's). De subvragen van de derde vraag over mogelijke interne spanningsvelden zijn in deze paragraaf uit pragmatisch oogpunt grotendeels samengevoegd. De vierde vraag over hoe collega's spanningsvelden ervaren is komen te vervallen, doordat deze vraag bij veel interviews wegens tijdgebrek niet expliciet is behandeld. Waar dit wel het geval was bleek het zicht op andermans werk zeer beperkt. Dit is niet heel erg, gezien de informatie uit de vierde vraag veel overlap kent met de derde vraag. Bij de voordelen, nadelen, kansen en risico's (vraag vijf) is onderscheid gemaakt tussen antwoorden die betrekking hebben op het programma en het programmamanagement. Dit is een belangrijk verschil, hoewel sommige antwoorden op grijs gebied verkeren. De uitwerkingen worden met citaten toegelicht. Deze citaten zijn niet altijd representatief voor een hele groep, maar geven eerder een beeld van de bandbreedte van de resultaten. De citaten zijn waar nodig geherformuleerd om ze voor de lezer begrijpelijk te maken. De essentie is vanzelfsprekend immer behouden.

In totaal zijn er vijftien interviews afgenomen, waarvan acht personen actief binnen het programmateam en zeven projectmanagers. Bij het programmateam zijn mensen geselecteerd over de breedte van het programma, waarbij zoveel mogelijk programma-aspecten zijn meegenomen. De projecten van de projectmanagers - de Spoedaanpak heeft totaal dertien projectmanagers - zijn eveneens zo gevarieerd mogelijk genomen. Zowel projecten uit pakketten, clusters als zelfstandige projecten zijn meegenomen in het onderzoek. De interviews duurden allemaal ongeveer een uur per persoon.

Vraag 1: *“In welke mate herkent u programmamanagement bij de Spoedaanpak?”
(cijfer 1-10; 1 is totaal niet herkenbaar, 10 is volledig herkenbaar)*

PT: gemiddeld 6,4

PM: gemiddeld 6,3

De definitie van programmamanagement van Kor en Wijnen (2005) is bij deze vraag als uitgangspunt genomen. De cijfers liggen erg uiteen (*zie bijlage 4*). Er is een één gegeven, maar ook een tien. Een acht kwam het meeste voor, dit was vijf keer het geval. Het totaalcijfer is net voldoende, gemiddeld een 6,4. De reden hiervoor was meestal dat de insteek van het programma niet heel programmatisch is, maar dat de uitvoer van hetgeen er gedaan moet worden wel goed is. Reacties waren bijvoorbeeld: *“Er is geen opdracht gekregen van DGMO [onderdeel van Verkeer en Waterstaat], officieel is er dus geen programma.”*; *“De voorwaarden zijn niet aanwezig, maar de mensen willen wel graag en het functioneert.”*; *“Door ergens de naam programma aan te hangen kan samenhang verondersteld worden die eigenlijk niet aanwezig is”*.

De voornaamste reden die voor het niet-programmatische karakter werd gegeven wordt, is dat het programmadoel eigenlijk een resultaat is. De programmatische meerwaarde waarop gestuurd wordt is daarmee een stuk kleiner. In het volgende citaat wordt een andere mogelijke oorzaak gegeven waarom projecten niet programmatisch zouden kunnen willen werken: *“De meerwaarde van sommige (programma)’doelen’ of methodes is nog onzeker en kan pas achteraf worden aangetoond. Een programma zal eerder bereid zijn om hier een risico in te nemen dan een project. Projecten zullen dan ook weerstand bieden.”*

Vraag 2: *“In welke mate helpt het programmamanagement bij het behalen van de doelen van de Spoedaanpak?” (cijfer 1-10; 1 is totaal geen bijdrage, 10 is ontzettend grote bijdrage)*

PT: gemiddeld 8,1

PM: gemiddeld 6,9

Deze cijfers liggen een stuk dicht bij elkaar. Er is eigenlijk maar één uitschieter en dat is een één van een projectmanager. De reden voor dit cijfer was dat de Spoedaanpak geen programma is en er geen programmamanagement wordt toegepast. Zonder dit cijfer zou het gemiddelde van de projectmanagers een 7,8 zijn en dus heel dicht bij dat van het programmateam liggen. Het een na laagste cijfer is een zeven. De acht was wederom het meest populair, ditmaal maar liefst negen keer. Het totaalcijfer is een dikke voldoende, gemiddeld een 7,5. Er wordt vaak vermeld dat dit niet betekent dat zonder programmamanagement de doelen niet zouden zijn gehaald, maar dat het zeker helpt dat het in dit geval wordt toegepast. De volgende citaten zijn hier een goed voorbeeld van: *“Het heeft in dit geval geholpen om het sturingsmodel niet ter discussie te stellen. Daardoor verlegt de discussie zich constructief naar hoe er dan het beste mee om te gaan.”; “Hetzelfde doel had bereikt kunnen worden, maar niet met deze snelheid.”*

De hoge cijfers bij deze vraag kunnen een indicatie zijn voor de mate waarin de werkwijze bij de Spoedaanpak, al dan niet programmatisch, een succes is te noemen. Dit lijkt erg positief.

Vraag 3: *“Welke spanningsvelden tussen programmatisch en projectmatig werken zijn voor u bij uw werk herkenbaar?”*

Per persoon werden er gemiddeld drieëneuhalf spanningsvelden herkend, inclusief eigen toevoegingen. Er waren vier spanningsvelden met afstand het meest herkenbaar, dit zijn de volgende:

- Doelgerichtheid versus resultaatgerichtheid (11x)
- Coördinerend versus producerend (7x)
- Horizontale sturing versus hiërarchische sturing (7x)
- Centraal versus decentraal; voornamelijk m.b.t. sturing (6x)

Doelgerichtheid versus resultaatgerichtheid steekt met kop en schouders boven de rest uit. Beide partijen herkenden het spanningsveld: het programmateam zes keer en de projectmanagers vijf keer. Er werd vaak opgemerkt dat het programma ook een resultaat nastreeft. In dat geval zou het een spanningsveld tussen het programmaresultaat en de projectresultaten betreffen. De ernst van dit spanningsveld wordt getypeerd door de volgende reactie: *“Sommige projectmanagers hebben letterlijk aangegeven zich uitsluitend te richten op hun eigen resultaten. Hier worden zij ook op afgerekend, iets wat misschien de kern van het probleem raakt. Projecten zijn wellicht ook niet goed genoeg doordrongen van de meerwaarde van PGM.”[...] “Oorzaak is misschien ook dat doelen niet duidelijk genoeg worden gesteld en worden uitgewerkt.”*

Het spanningsveld coördinerend versus producerend wordt zowel door het programmateam (4x) als door de projectmanagers (3x) herkend. De belangrijkste oorzaak van het spanningsveld is de onduidelijkheid of het gebrek aan afstemming van rollen, verantwoordelijkheden en taken. Dit valt ook op te maken uit de volgende fragmenten: *“Er zijn meerdere lijnen in de organisatie beschikbaar. Wie moet wanneer wat doen? Er is een mismatch door vertraging van de communicatie. Iets*

voorleggen aan een ander, moeten wachten en het dan alsnog zelf doen.”; “Vaak voelt iedereen zich verantwoordelijk, maar neemt niemand een beslissing. Het gaat dan dus niet alleen om de afbakening van taken en verantwoordelijkheden, maar ook de naleving daarvan.”; “Projecten proberen problemen op te drukken en het programmteam probeert deze problemen weer terug te koppelen. Door tijdsdruk probeert iedereen, al dan niet terecht, werk af te schuiven.”

Bij het spanningsveld horizontaal versus hiërarchisch moet vermeld worden dat hier meestal niet zozeer de horizontale sturing herkend werd, maar eerder de hiërarchische sturing zowel op programma- als projectniveau. In paragraaf 3.3 is naar voren gekomen dat het programmteam daar grotendeels los van staat; zij hebben geen directe hiërarchische macht om te sturen. Het spanningsveld werd zowel door het programmteam (3x) als door de projectmanagers (4x) herkend. Het volgende citaat weergeeft een mogelijke oorzaak van de neiging naar hiërarchische sturing: *“De organisatiecultuur is nog teveel doordrongen van projectmatig werken; het draait om tijd, scope en geld. Het is daardoor moeilijk om samenhang in een programma te creëren.”* Een projectmanager typeert de sturing als volgt: *“De sturing is weliswaar horizontaal, maar toch behoorlijk directief. Het onderscheid tussen advies en dwingend advies was niet altijd duidelijk. Zij hebben zelf niet veel macht, maar zij zijn natuurlijk wel de vertegenwoordiging van de opdrachtgever die wel de hiërarchische macht heeft.”* Dat er onenigheid bestaat om de rol van het programmteam wordt duidelijk, wanneer het vorige citaat tegen het volgende wordt afgezet: *“Indien je het niet eens bent met het PT loop je naar de opdrachtgever. PT is dus wel steun en verzoeken, maar niet sturing.”*

Het spanningsveld tussen centraal en decentraal heeft vooral betrekking op de sturing. Hierbij werd verwezen naar de afstemming tussen de driekoppige aansturing van projecten en de spanning tussen de regionale en de landelijke dienst. Het spanningsveld wordt vooral door het programmteam (4x), maar ook door de projectmanagers herkend (2x). Voorbeelden van reacties zijn als volgt: *“Er ligt een groot spanningsveld tussen de planstudie (PDPD) en de regio. Tijdigheid, kwaliteit en scopes liggen onder druk.”*[...] *“De oorzaak van dit spanningsveld is grotendeels te verklaren door de nieuwe werkwijze, waarbij planning en realisatie parallel is geschakeld. De capaciteit van de PDPD was hier in eerste instantie niet op ingesteld.”* De afstemming tussen verschillende partijen beperkt zich niet alleen tot het programma. Discrepanties tussen organisatie en programma worden bijvoorbeeld als volgt duidelijk: *“De focus op een doel zit bij het programma goed, maar andere afdelingen zijn niet altijd aangehaakt, zoals DVM (Digitaal Verkeers Management) en DVS (Dienst Verkeer en Scheepvaart). Zij hebben de verkeerde focus. Er zit een verschil tussen randvoorwaarden en een doel. Hier zit te weinig en te trage sturing op van bovenaf.”* Daarentegen wordt dit ook van de andere kant bekeken: *“Het programma heeft niet het belang om het netwerk door te laten stromen, dit is wel waar de regionale directie op stuurt. Er gaat soms iets mis bij deze aansturing; de verschillende aansturende partijen wegen onderling niet altijd de belangen af, er is een machtsstrijd.”*

De overige spanningsvelden werden maximaal drie keer per spanningsveld herkend. De nog niet genoemde eigen toevoegingen aan de spanningsvelden waren als volgt:

- Programma versus organisatie; invloed over het algemeen (2x)
- Sneller (proces) versus beter (prestatie) (2x)
- Uniformiteit versus uniek / projectspecifiek (2x)
- Eigen competentie werknemers versus ingehuurde arbeidskrachten (1x)
- Optimaliseren van het proces versus marges inbouwen (1x)
- Politieke onzekerheid ‘versus’ het programma; wat doet het nieuwe kabinet (1x)
- Theorie vanuit het programmteam versus praktijk bij de projecten (1x)
- Veel mensen betrekken versus weinig mensen betrekken; borging van kennis (1x)

Het programmteam herkende iets meer spanningsvelden dan de projectmanagers, respectievelijk 3,8 en 3,1 spanningsvelden per persoon. Dit is inclusief de eigen opgebrachte spanningsvelden. Veel personen gaven aan dat zij niet veel last hadden van de spanningsvelden en dat ze tot op zekere hoogte zelfs zeer gewenst zijn. Veel tegenstellingen zoals die aan de geïnterviewden werden voorgelegd zouden in de praktijk in hoge mate met elkaar verweven zijn.

Vraag 5a: “Welke voordelen van programmamanagement ziet u bij de Spoedaanpak?”

De top drie voordelen van het programma is:

- 1) de druk op de snelheid (9x)
- 1) focus op een doel (9x)
- 1) politieke aandacht/prioriteit (9x)

De top drie voordelen van programmamanagement is:

- 1) betere interne samenwerking (10x)
- 1) leren van elkaar (10x)
- 3) afstemming van projecten (8x)

De programmavoordelen worden vooral door de projectmanagers herkend; het programmateam herkende in totaal 21x voordelen van een programma, de projectmanagers 27x. Bij de projectmanagers had dit vooral betrekking op praktische voordelen, zoals kortere lijnen en de concentratie van kennis. Bij het programmateam springt bovengenoemde top drie er nadrukkelijk uit. Bij het programmamanagement ligt het totaal aan herkende voordelen bijna gelijk, achtereenvolgens 39x voor het programmateam en 32x voor de projectmanagers. De top drie komt voornamelijk door de eensgezindheid van de projectmanagers. Naast de top drie zagen zij een duidelijk voordeel in de ondersteunende rol van het programmateam: “*Het programmateam is een goede back-up en vraagbaak voor projecten.*”; “*De horizontale sturing voor zover dit uit het programmateam komt heeft alleen maar voordelen voor het project (het faciliteren), de hiërarchische sturing kan ook negatieve gevolgen voor het project opleveren.*” Het programmateam zelf is vooral eensgezind over voordelen als effectiever en efficiënt te werk gaan, uniformiteit en samenhang: “*Het programmateam zou processen beter moeten bewaken. Zij hebben zicht op de manier waarop dingen tot stand komen en kunnen deze processen optimaliseren.*”

Dat vooral programmamanagers de voordelen van programmamanagement zien kan verklaard worden door de verschillende mindset en ‘mental models’ van de managers. Dat wil zeggen: programmamanagers zijn continu met programmamanagement bezig en zien hebben hier beter zicht op. Projectmanagers daarentegen richten zich relatief meer op hun eigen project.

Vraag 5b: “Welke nadelen van programmamanagement ziet u bij de Spoedaanpak?”

De top drie nadelen van het programma is:

- 1) complexiteit (4x)
- 1) trekt invloeden aan van buitenaf (4x)
- 3) afhankelijkheid van anderen (3x)
- 3) extra tijd, kosten en capaciteit (3x)

De top drie nadelen van programmamanagement is:

- 1) druk op mensen (5x)
- 2) uniformiteit/kaders (4x)
- 2) gegenereerde conflicten (4x)

Het programmateam is vooral verantwoordelijk voor de nadelen van het programma. Zij zagen totaal 14x een nadeel in, de projectmanagers slechts 5x. Een programmamanager: “*Druk op innovatie kan de kosten opdrijven. Bijvoorbeeld het gebundelde aanbesteden is misschien wel sneller maar is het ook beter? Rijkswaterstaat krijgt hogere kosten maar de baten [in de maatschappij] zijn misschien moeilijk terug te leiden naar de organisatie.*”

Hoewel de voordelen van programmamanagement bijna gelijkwaardig werden beaamd is dit bij de nadelen anders. Het totaal ligt nog redelijk dicht bij elkaar (programmateam 10x, projectmanagers 13x), maar bij de spreiding zijn de projectmanagers veel meer eensgezind dan het programmateam. De druk op mensen en de uniformiteit zijn de grootste zorgen van projectmanagers. Bij het programmateam springen alleen de conflicten die programmamanagement kan genereren eruit.

Voorbeelden van projectmanagers: *“Het programmateam stroomlijnt processen en coördineert. [...] Dit is voor projecten niet altijd de meest pragmatische manier van werken. Het kan soms meer lijken op controlerend en sturend. Soms goed, niet altijd fijn.”*; *“Het kan voorkomen dat een programma generieke oplossingen aandraagt voor problemen die je als project niet eens hebt. De doelen die het programma dan probeert na te streven zijn niet genoeg afgestemd op de behoeften van een project.”* Een onduidelijke rolverdeling of rolvastheid kan ten grondslag liggen aan de complexiteit van het programma. De genoemde aspecten hebben (wederom) vooral betrekking op de eigen werkomgeving van de managers. Zo hebben de projecten bijvoorbeeld relatief veel met werkdruk op mensen te maken.

Vraag 5c: *“Welke kansen van programmamanagement ziet u bij de Spoedaanpak?”*

De top drie kansen voor het programma bestaat uit:

- 1) betere afbakening van taken, verantwoordelijkheden en rollen (8x)
- 2) meer investeren in het voortraject (7x)
- 3) positieve invloed voor het imago van de Spoedaanpak en Rijkswaterstaat (3x)

Kansen van het programmamanagement zijn:

- 1) borging van leerervaringen in de organisatie (7x)
- 1) horizontale interactie tussen projecten (7x)
- 1) structurele procesverbeteringen (7x)

Het programmateam zag vooral de kansen voor de afbakening en de structurele verbeteringen. Een ambitieuze programmamanager geeft het volgende voorbeeld: *“Het concept van de Spoedaanpak zou nog op grotere schaal toegepast kunnen worden. Structureel programmatisch werken. We zouden de totale wegebouw over kunnen nemen (incl. de provinciale wegebouw).”* De projectmanagers richtten zich vooral op de borging van leerervaringen: *“Innovatieve projecten dreigen nu nog hard afgeserveerd te worden door programmamanagement, doordat zij al zoekende naar de goede weg wel eens de verkeerde insteek kunnen kiezen (bijv. system engineering). [...]Dingen blijven liggen door tijdsgebrek.”* Buiten de top drie noemden zij de afstemming van mensen op processen als belangrijke kans.

Totaal zag het programmateam (49x) iets meer kansen dan de projectmanagers (32x), vooral met betrekking tot programmamanagement. Bij de kansen voor programmamanagement valt op dat alle aspecten die betrekking hebben op de samenwerking erg veel genoemd worden. In eerste instantie onttrekt zich dit aan het oog door de opsplitsing van aspecten die betrekking hebben op samenwerking. Echter wanneer de optelsom wordt gemaakt van horizontale interactie tussen projecten, horizontale interactie binnen het programmateam, integraler te werk gaan, samenwerking met marktpartijen, samenwerking met de organisatie, transparantie en terugkoppeling van besluiten, samenwerking met de omgeving van projecten en meer vertrouwen tussen het programmateam en de projectmanagers komt dit op een totaal van 23x. De volgende citaten zijn aan deze verschillende vormen van samenwerking gerelateerd (zowel projectmanagers als programmateam): *“Er zit een gat tussen de theoretische concepten van het PT en de inpasbaarheid daarvan in de praktijk door projecten.”*; *“In eerste instantie veel last van het not-invented-here syndroom. Projecten geven letterlijk aan het programmateam niet nodig te hebben en dingen zelf wel te regelen. Vervolgens gaat er wel eens iets mis.”*; *“De manier waarop gesprekken met aannemers verlopen zijn niet altijd als optimaal ervaren. Het lijkt soms net een kruisverhoor, wat niet altijd goed overkomt, vooral bij oudere mensen die namens de aannemer aan tafel zitten.”*; *“Vooral vanuit de projecten duurde het even voordat informatie gedeeld werd. Dit werd in de loop der tijd wel beter.”*; *“Projecten vragen wel eens: ben je daar mee bezig? Terwijl je slechts signaleert en de projecten dingen uit moeten voeren.”*; *“Bijvoorbeeld communicatie en omgevingsmanagement zijn toegedeeld aan de regio. Hierdoor heb je het idee dat je als programmateam je niet mag bemoeien met deze onderwerpen, terwijl je ziet dat het niet goed gaat.”*

Vraag 5d: “Welke risico’s van programmamanagement ziet u bij de Spoedaanpak?”

De top drie risico’s van het programma bestaat uit:

- 1) afbakening van taken, verantwoordelijkheden en rollen (8x)
- 2) betrokkenheid van teveel partijen (7x)
- 3) onduidelijke (prioriteiten) doelen en visie (6x)

Bij het programmamanagement worden de volgende risico’s genoemd:

- 1) druk op mensen (9x)
- 2) te weinig of slechte interactie (6x)
- 3) niet structureel oplossen/leren (4x)
- 3) teveel uniformiteit en strakke kaders (4x)
- 3) te weinig meerwaarde creëren (4x)

Totaal worden door het programmateam (42x) iets meer risico’s genoemd dan door de projectmanagers (31x). Er zat daarbij weinig verschil tussen het aantal risico’s met betrekking tot het programma en het aantal risico’s met betrekking tot programmamanagement. Het programmateam zag vooral risico’s bij de afbakening en de druk op mensen. De projectmanagers noemen naast de druk op mensen ook de betrokkenheid van veel partijen als risico. Enkele voorbeelden van bovengenoemde aspecten zijn: “Bij de afbakening van verantwoordelijkheden was er ook veel spanning binnen de organisatie, bijvoorbeeld met de regionale diensten die taken af moesten staan. Dit heeft weerstand opgeleverd, vooral door de onduidelijkheid en onzekerheid die het programma heeft opgeleverd aan het begin. Gebrek aan programmaplannen is hier een van de oorzaken van.”; “Het gebeurt regelmatig dat bepaalde toetsen door verschillende mensen worden uitgevoerd die niet goed met elkaar hebben gesproken. Verschillende maatstaven worden gehanteerd, wederom veel onduidelijkheid.”

Totaalbeeld SWOT-analyse:

In *figuur 8* zijn de statistieken van de SWOT-analyse op een rij gezet.

	Programma		Programmamanagement		Totaal
	PT	PM	PT	PM	
Voordelen	21	27	39	32	119
Nadelen	14	5	10	13	42
Kansen	15	10	34	22	81
Risico's	22	17	20	14	73
Totaal	72	59	103	81	

Figuur 8: Tabel interviewresultaten SWOT-analyse numeriek, eigen compilatie

In de interviews zijn in totaal 119 voordelen tegenover 42 nadelen genoemd van de programmatische aanpak bij de Spoedaanpak. Dit is een groot positief verschil. Bij de kansen en risico’s komt dit minder tot uitdrukking, maar ook hier worden meer positieve dan negatieve punten genoemd. Hoewel de weging van de voordelen, nadelen, kansen en risico’s niet is meegenomen, kan deze kwantitatieve onderzoeksdata als indicatie worden gebruikt voor een positieve beeldvorming van de Spoedaanpak. Dit beeld wordt versterkt door bijvoorbeeld het hoge cijfer dat de geïnterviewden bij vraag twee hebben gegeven. Andere voorbeelden van positieve reacties zijn als volgt: “Met samenwerking komen ongekende krachten boven.”; “Als iemand mij zegt; ik zit met een probleem, kun je me helpen? Dan ga ik daarvoor.”; “Door de innovatieve aanpak zijn veel verbeterpunten pas gaandeweg in het proces boven water gekomen. Hier is de Spoedaanpak juist op ingesprongen en in deze zin was er veel flexibiliteit en adaptiviteit.”; “ Het programma moet ook resultaten bereiken, om doelen te kunnen verwezenlijken. Projecten moeten ook doelen nastreven, om als project echt geslaagd te kunnen zijn.”; “Het programma mengt zich niet in de projecten, daar staat het buiten. Dit is heel

goed! Het programmateam is kaderstellend. Het programma bindt de projecten en het geeft veel overzicht onderling. Dit maakt echt dat het een programma is.”; Mensen werken heel hard aan de Spoedaanpak, het is uitdagend!”

De relatief sterke aanwezigheid van voordelen en kansen wijst erop dat de Spoedaanpak het meest gebaat zou zijn bij een offensieve strategie. Bij een offensieve strategie wordt een actieplan opgesteld waarbij de sterke kanten van het programma gecombineerd worden met de kansen.

3.4 REFLECTIES

De laatste stap in het empirische deel van het onderzoek is de reflectie. Dit zal op meerdere manieren gebeuren. Het doel van de reflecties is om de onderzoeksresultaten te bekrachtigen en om voorlopige conclusies en aanbevelingen te staven. Door de reflecties wordt voor een deel de subjectiviteit bij de verwerking van de interviews uit het onderzoek gehaald. Sommige resultaten uit de interviews hebben nieuwe vragen opgeroepen. Op sommige van deze vlakken zal geprobeerd worden gezamenlijk een antwoord op die vragen te vinden.

De belangrijkste ontmoetingen die voor de reflecties hebben plaatsgevonden zijn die met de geïnterviewden. Hiertoe zijn twee focusgroepen bijeengekomen, te verstaan de projectmanagers en het programmateam van de Spoedaanpak. Voor de opzet van deze bijeenkomsten zijn het oude en het huidige hoofd van het programmateam geconsulteerd. Zij hebben in belangrijke mate bijgedragen aan het scherp stellen en aanvullen van de voorlopige conclusies en aanbevelingen die zijn meegenomen in de bijeenkomsten. Naast de focusgroepen zijn de voorlopige conclusies en aanbevelingen geëvalueerd met KPMG, het externe adviesbureau dat de Spoedaanpak ondersteunt. Deze consultatie had wederom het doel om de voorlopige conclusies en aanbevelingen aan te vullen, te weerleggen, scherper te stellen of te bekrachtigen.

De bijdragen van de focusgroepen en KPMG worden achtereenvolgens besproken. Eerst zal de opzet van de bijeenkomsten van de focusgroepen worden weergegeven, gevolgd door de bijeenkomsten en de resultaten hiervan.

De opzet:

Voor elke bijeenkomst is een half uur tijd ingepland. Dit is kort, maar het maximaal haalbare gebleken. De opzet van deze bijeenkomsten is als volgt:

- | | |
|--|-----------|
| 1) Opening / opstart | ± 3 min. |
| 2) Presentatie van de interviewresultaten, voorlopige conclusies/aanbevelingen en stellingen | ± 6 min. |
| 3) Invullen van een korte enquête | ± 6 min. |
| 4) Feedback op conclusies en aanbevelingen. Indien mogelijk discussie over een door de focusgroep gekozen stelling | ± 15 min. |

De presentatie is opgenomen in *bijlage 5*. Door het korte tijdsbestek zijn in de presentatie alleen de belangrijkste of meest discutabele conclusies en aanbevelingen opgenomen. Op de hand-outs van de presentatie stond wel het volledige overzicht van de conclusies en aanbevelingen. De toelichting op de enquête is opgenomen in *bijlage 6*. In de enquête wordt ten eerste gevraagd een top drie samen te stellen van elk aspect van de SWOT-analyse. Door het totaaloverzicht dat bij de presentatie is geboden, kan het zijn dat er nieuwe inzichten ontstaan. Daarnaast moet er nu een keuze worden gemaakt welke punten het belangrijkste zijn, dit was bij de interviews nog niet aan de orde.

Als tweede worden de onderdelen van de samenwerking aan de kaak gesteld. Uit de interviews is gebleken dat veel voordelen en kansen betrekking hebben op de samenwerking. Dit is een breed begrip en heeft de vragen opgeroepen hoe deze onderdelen geïnterpreteerd moeten worden. Waar staan we eigenlijk en waar willen we heen? Deze twee onderdelen zijn in kaart gebracht.

Als derde is er ruimte voor opmerkingen en zijn er stellingen in de enquête opgenomen. Hiermee wordt een brug geslagen naar de discussie over een van de stellingen. In het laatste deel van de bijeenkomst krijgt de focusgroep ook de gelegenheid feedback te geven op de conclusies en aanbevelingen.

Focusgroepen:

Er zijn twee focusgroepen bijeengekomen. Een groep bestond voornamelijk uit projectmanagers en de andere groep bestond voornamelijk uit programmamanagers. Veel deelnemers van de focusgroepen zijn ook geïnterviewd. Beide bijeenkomsten zijn ingekort van een half uur naar een kwartier wegens tijdnood. Alle enquêtes zijn daarom achteraf ingevuld en ingeleverd. Op deze manier zouden deelnemers ook meer tijd hebben om de resultaten nog eens goed te bekijken. Niet alle deelnemers hebben de enquête geretourneerd. Er zijn daardoor te weinig cases om significante conclusies uit de enquêtes te mogen trekken, laat staan daarbij onderscheid te maken tussen de twee groepen. Totaal zijn er elf enquêtes ingevuld. De resultaten van de enquêtes worden voor de volledigheid wel beschreven, maar worden niet meegenomen bij de conclusies en aanbevelingen. De resultaten zijn gebruikt als indicatie voor mogelijke conclusies.

Tijdens de bijeenkomsten is er nadrukkelijk gevraagd of de uitkomsten van het onderzoek herkenbaar zijn en geloofwaardig overkomen. Hoewel een enkeling aangaf niet zo snel te kunnen zien hoe de conclusies terug te leiden zijn naar zijn / haar interview, gaf niemand aan de uitkomsten onherkenbaar of ongeloofwaardig te vinden. In de enquêtes zijn hier eveneens geen opmerkingen over gemaakt. Naar aanleiding van de bijeenkomsten zijn er kleine nuanceringen en toevoegingen aan de conclusies en aanbevelingen gedaan, maar in beginsel zijn de conclusies en aanbevelingen gelijk gebleven. Uit de bijeenkomsten kan worden opgemaakt dat de conclusies en aanbevelingen die voort zijn gekomen uit het onderzoek goed aansluiten bij de werkelijkheid. De subjectiviteit van de verwerking van de onderzoeksresultaten is met behulp van de focusgroepen grotendeels ondervangen.

In de enquêtes is gevraagd om aan te geven welke voordelen, nadelen, kansen en risico's het meest belangrijk zijn voor het programma. Bij de enquêtes waren er op alle vlakken geen aspecten die er echt bovenuit staken. De uitkomsten van de enquête waren zeer divers, wat overeenstemt met de uitkomsten van de interviews. De uitkomsten van de enquêtes bevestigen veelal het beeld dat voortkomt uit de interviewresultaten. Opvallend verschil is dat de het leeraspect van het programma zowel bij de voordelen als de kansen in de enquête nauwelijks genoemd wordt, terwijl dit bij de interviews als een van de belangrijkste onderdelen naar voren is gekomen.

Het tweede deel van de enquête gaat over de samenwerking. De uitkomsten van de samenwerkingstabel zijn weergegeven in *bijlage 7*. Het huidige beeld over de samenwerking is heel divers. Dit loopt op bijna alle aspecten uiteen van informeren tot mee beslissen. Dit kan betekenen dat de samenwerking erg persoonsafhankelijk is of dat er veel onduidelijkheid bestaat over het niveau van de samenwerking. Het gewenste niveau ligt veel dicht bij elkaar. Meewerken is in de meeste gevallen de meest gewenste situatie. Projecten en het programmateam zouden duidelijk moeten mee beslissen. Het grootste verschil tussen de samenwerkingsniveaus ligt bij de samenwerking tussen projecten en de samenwerking tussen het programma en de aannemers. Deze verschillen steken duidelijk boven de andere relaties uit. Dit zou een indicatie kunnen zijn dat hier nog de grootste verbeteringslag kan worden gemaakt.

KPMG:

Het adviesbureau KPMG heeft tot taak om bij de Spoedaanpak gewenst en ongewenst advies uit te brengen over de gang van zaken. Zij richten zich voornamelijk op de sturing en beheersaspecten van het programma. Daarnaast kunnen zij indien gewenst aanvullend thematisch onderzoek verrichten.

In het eerste deel van het gesprek heeft KPMG zelf aangegeven wat hun belangrijkste bevindingen zijn. Op deze manier wordt er een onbevooroordeeld beeld geschetst. Vervolgens zijn deze bevindingen naast de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek gelegd, waar door KPMG feedback op is gegeven.

Betreffende de sturing constateert KPMG dat er een gebrek is aan terugkoppeling van de communicatie. Dit kan komen door teveel onderling vertrouwen, onduidelijke communicatie en tijdsdruk. Structureel zijn sturingslijnen goed gedefinieerd, maar in de praktijk blijken medewerkers van het programma moeite te hebben om problemen tijdig op te schalen naar hun bovengeschatte. Het driekoppige opdrachtgeversoverleg was aan het begin van het programma te slecht gedefinieerd, dit is nu grotendeels bijgesteld. Onduidelijkheid bestaat over de rol van het programmteam. Dit neigt naar een ondersteunende rol van de Portfoliomanager en de Directeur Projecten, maar dit verschilt per aspect van het programma. Betrokkenheid van de opdrachtgevers bij het programmteam is belangrijk om het verschil tussen de ondersteunende en de kaderstellende rol van het programmteam helder te houden. Samenwerking tussen de integrale projectrollen gaat erg goed, maar de samenwerking tussen het programma en de organisatie loopt nog teveel via informele contacten.

Voor het borgen van de leerervaringen is geen goede verankering in de organisatie. Dit zou een taak moeten zijn van de Directeur Projecten, die verantwoordelijk is voor het programma. Qua beheersing springen de verbindingen tussen de doelen het meest in het oog. Deze verbindingen zijn voornamelijk van zachte, informele aard. Hier zou op zijn tijd ook harde sturing plaats moeten vinden, waarbij duidelijk prioriteiten worden vastgelegd.

De bevindingen van KPMG stemmen sterk overeen met de bevindingen van dit onderzoek. Alle conclusies van dit onderzoek waren voor KPMG grotendeels herkenbaar. KPMG heeft aangegeven dat, waar dit nog niet het geval was, de conclusies in het juiste perspectief moeten worden gezien. Naar aanleiding van het gesprek zijn er een aantal nuanceringen en toevoegingen gedaan aan de conclusies en aanbevelingen. In beginsel zijn alle conclusies en aanbevelingen echter gelijk gebleven. Een voorbeeld van een nuancering is dat de opzet van het programma vaak wél goed is, maar dat de implementatie soms te wensen overlaat. Nogmaals wordt benadrukt dat het programma over het algemeen succesvol verloopt. Volgens KPMG liggen de voornaamste kansen van het programma op het gebied van de aansturing en bij de structuur en kwaliteit van het vastleggen van besluiten in het opdrachtgeversoverleg. KPMG heeft aangegeven zich goed te kunnen vinden in de aanbevelingen van dit onderzoek.

3.5 SAMENGEVAT

Deze paragraaf geeft een kort overzicht van de belangrijkste punten van dit hoofdstuk. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is de ontstaansgeschiedenis van de Spoedaanpak besproken. Een toenemend fileprobleem en verstroopte besluitvorming bij infrastructurele bouwprojecten zijn als voornaamste oorzaken aan te wijzen. Het adviesrapport van de commissie Elverding in combinatie met een wettelijke verankering van de Spoedaanpak kunnen gezien worden als definitieve aanleiding voor de Spoedaanpak. De Spoedaanpak behoort tot een combinatie maatregelen, waarbij de Spoedaanpak gezien kan worden als korte termijn oplossing om projecten te realiseren.

In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk is beschreven hoe de Spoedaanpak vanuit programmatisch oogpunt is opgebouwd. Alle onderdelen van het programmaplan dat in de theorie is besproken lijken aanwezig. De volgende dingen vallen op: veel aspecten van het programma zijn vastgelegd en geregeld, er mist een concrete afstemming tussen de (sub-)doelen van het programma, het theoretische sturingsmodel strekt niet overeen met de praktijksituatie en een definitief programmaplan (inclusief herzieningscyclus) ontbreekt nog.

De derde paragraaf van dit hoofdstuk weergeeft de resultaten van de interviews. Het valt op dat er vooral voordelen en kansen aan het programma worden verbonden. Toch zijn er nog genoeg verbeterpunten ter sprake gekomen. Samenwerking is een van de onderdelen die vaak ter sprake komt als verbeterpunt. De interviews verschillen van elkaar, maar vullen elkaar goed aan. De variatie aan

citaten geeft deze bandbreedte weer. Uit de citaten zijn eveneens veel voorbeelden af te leiden van dingen die goed gaan of beter kunnen.

Op hoofdlijnen worden de bevindingen - waaronder de voorlopige conclusies en aanbevelingen - van het onderzoek bevestigd bij de reflecties. Dit is beschreven in de vierde paragraaf. Een kleinschalig afgenomen enquête indiceert dat samenwerking het meest verbeterd kan worden tussen projecten en tussen het programma en de aannemers. Reflecties hebben zowel met interne als met een externe partij plaatsgevonden.

Nu zowel het theoretische kader als de onderzoeksresultaten aan bod zijn geweest, kunnen de onderzoeksvragen worden beantwoord. Aan de hand van deze antwoorden kunnen conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan. Hoofdstuk vier gaat hier op in.

4. Antwoorden, Conclusies en Aanbevelingen

Dit hoofdstuk brengt het theoretische en empirische gedeelte van het onderzoek samen. Achtereenvolgens worden de onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen uitgewerkt. Aan het einde volgen enkele discussiepunten.

De eerste paragraaf richt zich op de onderzoeksvragen. De vragen zullen één voor één beantwoord worden. Het doel van de paragraaf is verbanden te leggen tussen het theoretische kader en de onderzoeksresultaten en aan de hand hiervan de onderzoeksvragen te beantwoorden.

De tweede paragraaf vat de conclusies van het onderzoek samen. Deze conclusies komen voort uit de eerste paragraaf van dit hoofdstuk. Het doel is om kort maar krachtig op een rij te zetten welke conclusies uit het onderzoek kunnen worden getrokken.

Op basis van de conclusies en alle opgedane kennis in het totale onderzoek zullen een aantal aanbevelingen worden meegegeven. Hier zitten zowel aanbevelingen tussen die specifiek voor de Spoedaanpak zijn bedoeld, als generieke conclusies voor programmamanagement. Het uiteenzetten van de aanbevelingen is tevens het doel van de paragraaf.

Aan het eind van het hoofdstuk zal een paragraaf worden gewijd aan discussiepunten met betrekking tot dit onderzoek. Het doel van deze paragraaf is om (controversiële aspecten van) het onderzoek in het juiste perspectief te zetten.

Het hoofdstuk eindigt met een afsluitende paragraaf, die kort terugblijkt op de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk.

4.1 DE ONDERZOEKSVRAGEN

Aan de hand van de onderzoeksvragen is eerst waar nodig en mogelijk een theoretisch kader opgesteld, gevolgd door een nadere empirische beschouwing. In deze paragraaf is het de bedoeling om met behulp van die twee hoofdstukken een zo goed mogelijk antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen. Dit zijn nogmaals de onderzoeksvragen, die in deze paragraaf behandeld zullen worden:

- *“Hoe is het programma Spoedaanpak tot stand gekomen?” (§ 3.1)*
- *“Op welke manier geeft het programma Spoedaanpak invulling aan programmatisch werken?” (§ 2.1, 2.2, 2.5 en 3.2)*
- *“Welke spanningsvelden ervaren de mensen die werkzaam zijn binnen het programma Spoedaanpak en hoe gaan zij hiermee om?” (§ 2.3, 2.5, 3.3 en 3.4)*
- *“Wat zijn de voor- en nadelen van de programmatische aanpak bij het programma Spoedaanpak?” (§ 2.4, 2.5, 3.3, 3.4 en 3.5)*
- *“Wat zijn de kansen en de risico's voor programmamanagement, die naar aanleiding van het programma Spoedaanpak kunnen worden opgemaakt?” (§ 3.3, 3.4 en 3.5)*

De onderzoeksvragen kunnen gezien worden als opeenvolgende fasen waarmee naar de uiteindelijke hoofdvraag toe wordt gewerkt. De paragraaf sluit af met het antwoord op de hoofdvraag:

- *“Wat zijn, gekeken naar het programma Spoedaanpak wegen, de sterke en zwakke kanten, kansen en risico's van programmatisch werken?”*

Hoe is het programma Spoedaanpak tot stand gekomen?

De Spoedaanpak is tot stand gekomen door een toenemend mobiliteitsprobleem op het hoofdwegennet, terwijl projecten om dit te verhelpen nauwelijks meer van de grond konden komen. De problemen in deze sector zijn voornamelijk gerelateerd aan de toename in mobiliteit en milieuwetgeving - inclusief beroepsprocedures -. De aaneenschakeling van deze problemen en gebeurtenissen moet in het licht worden gezien van een al langer plaatsvindende verschuiving van government naar governance. De programmatische insteek van de Spoedaanpak past bij deze

verschuiving. Alle voorwaarden om het programma op te starten waren aanwezig: een helder probleem, politieke sense of urgency, draagvlak, juridische verankering, beschikbare middelen en een ambitieuze opdrachtnemer.

De belangrijkste aanleiding voor de Spoedaanpak is de uitkomst van de commissie Elverding in combinatie met de aanpassingen in de wetgeving die hieruit voort zijn gekomen. Er moet snellere en betere besluitvorming bij infrastructurele bouwprojecten worden gerealiseerd. De Spoedaanpak heeft tot doel om dit op korte termijn te realiseren. Concreet houdt dit in dat er voor mei 2011 dertig projecten met de werkzaamheden van start moeten zijn gegaan, waarvan tien projecten zelfs al afgerond en opengesteld zullen moeten zijn. Rijkswaterstaat is de organisatie die deze opdracht uitvoert.

Op welke manier geeft het programma Spoedaanpak invulling aan programmatisch werken?

Wanneer de theorie van programmamanagement vergeleken wordt met de praktijk van de Spoedaanpak is duidelijk dat op veel punten invulling wordt gegeven aan programmatisch werken. In de theorie is gebleken dat het begrip programmamanagement vertroebeld is door de vele methodieken die er te vinden zijn. Voor de documentanalyse is er daarom voor gekozen om één methodiek als uitgangspunt te nemen: de Twynstra Gudde Programmamanagementmethode. Bijna alle onderdelen die volgens deze methode thuis horen in een programma zijn terug te vinden bij de Spoedaanpak. Er is echter ook een aantal essentiële verschillen. Deze verschillen zijn niet per se slecht, maar gaan meestal wel ten koste van de voordelen die een programmatische werkwijze kan bieden.

De manier waarop wél invulling wordt gegeven aan programmamanagement is door de afstemming van projecten op het gebied van inkoop & contract, beheersing, planstudie, communicatie & omgeving, technisch management en verkeerscoördinatie. Er worden per project gemeenschappelijke mijlpalen bijgehouden en er is een gezamenlijke focus op snelheid. Er zijn overkoepelende plannen aanwezig voor de bovengenoemde aspecten en waar mogelijk wordt er ingesprongen op gemeenschappelijke kwesties. De sturingscriteria komen in een iets andere vorm bijna allemaal terug in de plannen. Afstemming vindt plaats door overleg op verschillende niveaus.

De volgende dingen ontbreken ten opzichte van het programmaplan uit de theorie:

- *Een doelen-middelen-inspanningennetwerk (DIM);*
Het gaat hierbij vooral om de verbindingen die ontbreken tussen de verschillende onderdelen van het DIM. Daardoor zijn prioriteiten, al dan niet per project(cluster), niet duidelijk.
- *Het sturingsmodel;*
Er is wel een sturingsmodel gemaakt aan de hand van verantwoordelijkheden: het counterpartmodel. Dit model is niet volledig of stemt niet overeen met de werkelijke sturingslijnen binnen het programma en met de organisatie. Hierdoor kan onduidelijkheid ontstaan. De vorm van het huidige sturingsmodel maakt het daarnaast heel moeilijk om te kunnen sturen op overkoepelende doelen. Het programmateam houdt zich hierdoor voornamelijk bezig met het scheppen van condities voor projecten, ondersteunen van projecten en het stellen van kaders voor projecten. Zij zijn in belangrijke mate beperkt in hun mogelijkheden tot programmamanagement. De meeste invloed hebben zij op tijd, geld, contract en inkoop.
- *Een overkoepelend programmadoel;*
De huidige focus van het programma - dertig schoppen de grond in, waarvan tien openstellingen voor mei 2011 -, is eigenlijk een *programmaresultaat*. Doordat dit eerder een optelsom is van de projectresultaten, dan een overkoepelend programmadoel verdwijnt veel van de meerwaarde van het programma naar de achtergrond(doelen). Dit is mede te wijten aan de politieke dimensie van het programma, omdat (het resultaat van) de Spoedaanpak tot speerpunt van de minister van Verkeer en Waterstaat behoort.

- *Een definitief programmaplan;*
Bijna anderhalf jaar na de officiële start van het programma is er nog steeds geen definitieve versie van het programmaplan vastgesteld. De concepten in omloop moeten op veel vlakken geactualiseerd worden. Het ontbreekt aan een herzieningscyclus. Hierdoor blijft het overzicht ontbreken, waarbij bijvoorbeeld doelen worden verbonden en onderling worden geëvalueerd.

Welke spanningsvelden ervaren de mensen die werkzaam zijn binnen het programma Spoedaanpak en hoe gaan zij hiermee om?

In *figuur 9* zijn de vier meest genoemde spanningsvelden weergegeven. De Romeinse cijfers geven aan hoe vaak een spanningsveld is genoemd. PT staat voor programmteam, PM staat voor projectmanager. De figuur geeft aan dat sommige spanningsvelden, hoewel theoretisch misschien niet volledig van toepassing op de Spoedaanpak, wel degelijk serieus moeten worden genomen.

<u>Programmamanagement</u>	<u>Projectmanagement</u>	<u>PT</u>	<u>PM</u>	<u>Totaal</u>
Doelgericht (overkoepelend)	Resultaatgericht (per project)	VI	V	XI
Coördinerend	Producterend	IV	III	VII
Horizontale sturing	Hiërarchisch sturing	III	IV	VII
Centraal	Decentraal	IV	II	VI

Figuur 9: Meest genoemde spanningsvelden uit de interviews, eigen compilatie (PT = Programmteam, PM = Projectmanagers)

De eerste drie spanningsvelden zijn in overeenstemming met de theorie. Het vierde spanningsveld is door de geïnterviewden zelf ingebracht. De zes keer dat dit is genoemd is opvallend hoog ten opzichte van de spanningsvelden uit de theorie, gezien de suggestieve werking die aanwezig is bij de interviews door de spanningsvelden uit de theorie voor te leggen aan de managers.

De manier waarop de geïnterviewden omgaan met de spanningsvelden verschilt erg per persoon en per situatie. Veel geïnterviewden gaven aan dat de onderbouwing, transparantie en communicatie van acties en genomen beslissingen te allen tijde belangrijk is. Bij moeilijke kwesties kan het helpen om verschillende scenario's uit te werken met bijbehorende consequenties. In het ergste geval kunnen meningsverschillen of conflicten worden opgeschaald naar een hiërarchische baas. De oorzaak van de meeste spanningsvelden ligt bij gebrekkige samenwerking en communicatie, onduidelijke of andere prioriteiten. Dit kan ook het spanningsveld verklaren tussen centraal (landelijk) en decentraal (regio) niveau, er spelen immers verschillende sturingslijnen met elk hun eigen belang.

De verschillen tussen projectmanagers en programmamanagers zijn klein. Uit de totale interviews blijkt dat projectmanagers meestal een pragmatische insteek hebben en meer kijken naar programmaspecifieke eigenschappen. Programmamanagers richten zich meer op de programmatische werkwijze. Deze verschillen zijn logisch gezien de verschillende functies van beide groepen.

Bijna alle geïnterviewden gaven aan dat spanningsvelden tot op zekere hoogte gewenst zijn. Dit houdt mensen scherp en zorgt voor gewenste dynamiek in het proces. Daarnaast worden spanningsvelden vaak als niet meer dan logisch ervaren; waar gehakt wordt vallen spaanders.

Wat zijn de voor- en nadelen van de programmatische aanpak bij het programma Spoedaanpak?

De zes voornaamste voordelen van een programmatische aanpak zijn volgens de interviews:

- Druk op snelheid
- Focus op doel
- Politieke aandacht en prioriteit
- Betere samenwerking (intern)
- Leren van elkaar
- Afstemming van projecten

Druk op snelheid, politieke aandacht & prioriteit en leren van elkaar worden niet in de theorie genoemd. Voor tijdsdruk en de politieke dimensie is dit te verklaren, omdat zij specifiek gerelateerd zijn aan de invulling en het karakter van de Spoedaanpak. Het leren van elkaar lijkt echter een aspect dat bij alle programma's in meer of mindere mate als voordeel zou kunnen gelden.

De volgende voordelen zijn in de theorie wel genoemd, maar niet in de interviews: betere balans tussen innovatie en routine, flexibeler programma, betere balans tussen korte en lange termijn doelen, betere integratie van doelen en heldere prioriteiten. Bij de tweede vraag is naar voren gekomen dat de relatie tussen doelen ontbreekt. Dit zou kunnen verklaren dat de balans tussen en integratie van doelen niet genoemd is als voordeel. Hierdoor wordt het vanzelfsprekend moeilijker om prioriteiten te stellen. Dat flexibiliteit niet genoemd is als voordeel valt te verklaren doordat er enorme tijdsdruk op het programma zit. Er wordt uitgegaan van een deterministische planning (het snelst mogelijk), waarbij eventuele marges zijn vertaald naar risico's. Innovatie is wel als voordeel genoemd, maar uit de interviews is gebleken dat noch de projecten noch het programma zichzelf als routinematig karakteriseren. Het beeld overheerst dat er voornamelijk improviserend te werk wordt gegaan. Dit kan verklaren waarom er niet gesproken wordt van een betere balans tussen deze twee werkvormen.

De vijf voornaamste nadelen van een programmatische aanpak zijn volgens de interviews:

- Complexiteit van het programma
- Het programma trekt veel invloed aan van buitenaf
- Mensen staan erg onder druk
- De aanpak is conflictgenererend
- De autoriteit van projecten wordt ingeperkt door uniformiteit

De invloed van buitenaf, druk op mensen en uniformiteit worden in de theorie niet als nadeel genoemd. De eerste twee aspecten zijn wederom te relateren aan het karakter van de Spoedaanpak. De politieke aandacht en prioriteit brengt met zich mee dat veel mensen graag mee wil profiteren van de Spoedaanpak. Waar druk op snelheid nog genoemd werd als een van de voornaamste voordelen van de programmatische aanpak is de druk op mensen duidelijk de keerzijde van deze medaille. De genoemde nadelen zijn factoren die de (werk)druk op het programma verder verhogen.

In de theorie zijn ook nog het langere voortraject en de vereiste kennis en kunde bij programmamanagement ter sprake gekomen. Deze twee punten zijn niet naar voren gekomen bij de interviews. De tijdsdruk zal ervoor gezorgd hebben dat het voortraject niet langer heeft geduurd dan nodig, waardoor dit niet als nadeel is ervaren. Een andere reden kan zijn dat het rapport Sneller en Beter juist benadrukt dat er meer tijd in het voortraject moet worden gestopt om uiteindelijk een sneller en beter resultaat te behalen. Met die mindset wordt het nadeel omgebogen naar een voordeel. Gebrek aan kennis en kunde is niet als nadeel genoemd, maar is als risico bestempeld.

Totaal gezien zijn er veel meer voordelen dan nadelen genoemd, bijna drie keer zoveel.

Wat zijn de kansen en de risico's voor programmamanagement, die naar aanleiding van het programma Spoedaanpak kunnen worden opgemaakt?

De vijf voornaamste kansen van de Spoedaanpak zijn volgens de interviews:

- Betere afbakening van rollen, verantwoordelijkheden en taken
- Meer investeren in het voortraject
- Leerervaringen beter borgen in de organisatie
- Betere horizontale interactie tussen projecten
- Meer structurele procesverbeteringen

Bijna alle voordelen van programmamanagement worden tevens als kans genoemd om nog verder te verbeteren. Opvallend veel punten hebben daarbij betrekking op de samenwerking binnen het programma. Blijkbaar valt er op dit gebied nog een hoop te verbeteren. De enquêtes die gehouden zijn onder de focusgroepen geven aan dat de meeste winst te behalen valt bij de samenwerking tussen

projecten en de samenwerking tussen het programma en de aannemers (zie bijlage 7). Deze enquête heeft echter te weinig cases om hier harde conclusies aan te mogen verbinden. Vervolgonderzoek is hier gewenst.

Betere afbakening van rollen, verantwoordelijkheden en taken:

Vooraf bij het programmteam is vaak ter sprake gekomen dat gebieden wel zijn afgebakend, maar dat het vaak verkeerd wordt ingevuld of nageleefd. Enkele citaten uit het programmteam zijn bijvoorbeeld: “Vaak voelt iedereen zich verantwoordelijk, maar neemt niemand een beslissing. Het gaat dan dus niet alleen om de afbakening van taken en verantwoordelijkheden, maar ook de naleving daarvan” of “Afspraken worden niet doorgesproken met anderen. De lijnen zijn wel duidelijk maar daar wordt niet naar gehandeld”. In het programmteamoverleg komen regelmatig problemen met betrekking tot rolvastheid ter sprake. Dit zou betekenen dat de kans vooral ligt bij de naleving van de gemaakte afspraken. Daarbij komt dat je niet alles vast kunt leggen. Op een bepaald punt zal de juiste houding en persoonlijke competentie de doorslag moeten geven.

Meer investeren in het voortraject:

Om te verklaren dat er bij de Spoedaanpak blijkbaar te weinig tijd in het voortraject is gestoken zijn twee oorzaken te vinden. Allereerst is het programma als een sneeuwbal gaan rollen. De doelen, het programmteam en het takenpakket hebben in de loop der tijd een sterke ontwikkeling meegemaakt. Doordat er nog veel onduidelijk was aan het begin is men later tegen problemen aangelopen die eerder nog niet voorzien waren. Een gebrek aan kennis en kunde van programmamanagement zou hier een rol bij kunnen hebben gespeeld. Dit is ook bij de interviews meerdere malen naar voren gekomen.

Een tweede voor de hand liggende oorzaak is de tijdsdruk. Hoewel een intensiever voortraject uiteindelijk zou moeten lijden tot snellere besluitvorming heeft men toch ook niet langer dan nodig stil willen staan. Dit kan een bewuste keuze zijn geweest. Achteraf zijn er natuurlijk altijd wel dingen te vinden die beter hadden gekund.

Leerervaringen beter borgen in de organisatie:

Het verankeren van nieuwe werkwijzen in de organisatie is een van de afgeleide doelen van het programma. Dit is onderdeel van de leerervaringen. De leerervaringen en kennisoverdracht zijn een van de meest aangehaalde onderwerpen in de interviews, dit wordt als zeer belangrijk ervaren. Tegelijkertijd is het een van de moeilijkste onderwerpen gebleken, wanneer het gaat om het benutten van deze kans. Er bestaat veel onduidelijkheid over de manier waarop dit moet gebeuren en wie hier zorg voor moet dragen. Als laatste is het lastig om te meten in welke mate leerervaringen geborgd worden in de organisatie.

De volgende leermethodes zijn in de interviews aan de orde gekomen: stages, meeloopdagen, assisteren, rouleren, besprekingen / overleg, kennismodules, horizontale en verticale leertrajecten, coaching door ingehuurde medewerkers, kennismanagement, fouten bespreken / learning on the job en het clusteren van relevante projecten. De veelheid aan methodes scheidt onduidelijkheid, dit zou afgestemd moeten worden. Het zou niet misstaan als er iemand is die dit coördineert.

Betere horizontale interactie tussen projecten:

Van oudsher is Rijkswaterstaat een sterk hiërarchische organisatie. Men is er erg oplossingsgericht en houdt ervan om dingen aan te pakken. Het is ook een solidaire organisatie, je bemoeit je niet teveel met iemand anders zijn werk laat staan dat je dit bekritiseert. Als gevolg van deze in de interviews genoemde eigenschappen kijkt men niet vaak over de schutting en wordt het wiel vaak opnieuw uitgevonden. Om hulp vragen kan gezien worden als een teken van onkunde, je kunt het beter zelf uitzoeken. Dit stuk organisatiecultuur is gelukkig aan het veranderen, maar is nog niet helemaal verdwenen. Daar wijst ook deze kans weer op.

Veel interactie tussen projecten loopt via het programmteam. Hoewel zij goed overzicht hebben op wat er gebeurt, is het uiteindelijk de bedoeling dat projecten hier zelf meer zicht op krijgen. Bijeenkomsten als het projectmanagersoverleg en overleg van de integrale projectrollen zouden hier nog meer aan bij kunnen dragen. Dit is slechts een van de vele kansen die betrekking heeft op een betere samenwerking.

Meer structurele procesverbeteringen:

Structureel hangt al snel samen met uniformering en standaardisering. Dat laatste zal vooral een taak zijn van de organisatie, maar de uniformering kan zeker plaatsvinden in het programma. Het is opvallend bij deze kans dat projecten juist aangeven dat dit een van de voornaamste nadelen van een programmatische aanpak kan zijn. Zij doelen dan vooral op de kaders die voor hun gesteld worden en de inperking van hun autoriteit. De volgende uitspraak kan deze houding verklaren: “*Het kan voorkomen dat een programma generieke oplossingen aandraagt voor problemen die je als project niet eens hebt. De doelen die het programma dan probeert na te streven zijn niet genoeg afgestemd op de behoeften van een project.*” Maatgevende details mogen niet uit het oog worden verloren. Een oplossing hiervoor kan zijn dat er met goede motivatie kan worden afgeweken van uniforme kaders. Een risico bij een dergelijke oplossing is dat ieder project zichzelf al snel als bijzonder zal bestempelen. Om af te kunnen wijken van de kaders moet er echt een uitzondering zijn. Het programmatische team zal de competentie moeten bezitten om dit juist in te schatten.

Een ander probleem kan zijn dat de meerwaarde van een oplossing nog onzeker is of pas achteraf duidelijk wordt. Een lid van het programmatische team stelt dat een programma hier eerder risico's in durft te nemen dan een project. Dit is te verklaren doordat een project wordt afgerekend op zijn individuele resultaat en het programmatische team in dit geval formeel gezien niet eens verantwoordelijk is voor het programma. Bij deze kans staat de meerwaarde van een verbetering centraal.

De vijf voornaamste risico's van de Spoedaanpak zijn volgens de interviews:

- Onvoldoende afbakenen van rollen, verantwoordelijkheden en taken
- Teveel partijen die betrokken zijn bij het programma
- Onduidelijke visie, doelen en de prioriteiten hiervan
- Mensen over de klink jagen
- Te weinig of slechte interactie

Onvoldoende afbakenen van rollen, verantwoordelijkheden en taken:

Dit wordt zowel als kans en als risico gezien. Bij de kansen is nader toegelicht hoe er het beste met deze kans / dit risico kan worden omgegaan.

Teveel partijen die betrokken zijn bij het programma:

Een van de voornaamste nadelen van het programma is de invloed die het van buitenaf aantrekt. Buitenaf betekent hier vooral de rest van de organisatie. Dit risico is daar een gevolg van, waar meerdere oorzaken voor te bedenken zijn. Ten eerste wil iedereen zoveel mogelijk profiteren van de successen van de Spoedaanpak. Ten tweede zijn er sowieso al een heleboel mensen betrokken bij het programma, met maar liefst dertig projecten in verschillende gebieden van het land. Door de parallelschakeling van de planstudiefase en de realisatiefase zijn deze mensen ook nog eens allemaal op hetzelfde moment betrokken. Daarnaast zijn een heleboel mensen benieuwd hoe het de innovatieve onderdelen vergaat, zoals de gebundelde inkoop en nieuwe contractvormen. Als laatste is in de interviews aangegeven dat veel mensen parttime aan het programma werken. Dit kan een teken zijn van capaciteitsgebrek, wat vaak aangevuld wordt met inhuurkrachten. Hierdoor zijn er wel weer meer mensen bij het programma betrokken.

Er zal op meerdere manieren met dit risico moeten worden omgegaan. Als eerste voorbeeld is het belangrijk om de organisatie goed op de hoogte te houden van de gebeurtenissen van de Spoedaanpak. Laat hun waar mogelijk meedelen in successen, maar maak een duidelijke scheiding tussen deze externe groep en de mensen die echt verwickeld zijn in het programma. Ten tweede kan het helpen om meer fulltime arbeidskrachten in te zetten op het programma. Indien er echt sprake is van capaciteitsgebrek zal er simpelweg gekozen moeten worden welke projecten het belangrijkste zijn.

Onduidelijke visie, doelen en de prioriteiten hiervan:

Uit de documentanalyse is gebleken dat een concrete afstemming van de doelen ontbreekt. Bij de kansen is reeds genoemd dat er meer in het voortraject geïnvesteerd kan worden. Dit risico verdient echter continu aandacht, wat in de theorie naar voren komt bij het sturingscriteria doelgerichtheid.

Het programma heeft met de mijlpalenplanning en de doelstelling 30/10 een sterke focus, maar vergeet om dit af te stemmen met andere doelen. Een projectmanager gaf in de interviews aan dat er af en toe ook echt gekozen moet worden. Er is nu nog teveel een ‘ook-en-ook’ houding, wat niet altijd mogelijk is. De aansturende partijen mogen zich dit aantrekken.

Mensen over de klink jagen:

Het programma Spoedaanpak is voor veel mensen een enorme uitdaging, wat zeer motiverend kan werken. De keerzijde is dat mensen onder grote werkdruk staan. De kunst is om te balanceren op de juiste grens. Goede samenwerking en leidinggevende capaciteiten staan hierin centraal.

Te weinig of slechte interactie:

Dit risico is te relateren aan de vele kansen met betrekking tot de samenwerking. Negatief geformuleerd brengt dit het risico met zich mee dat interactie - als onderdeel van de samenwerking - te weinig of slecht wordt uitgevoerd. Communicatieplannen zijn tot in den treure uitgewerkt. Het is nu zaak hier goed mee om te gaan, waar vooral een stuk persoonlijke competentie bij komt kijken. Niet voor niets werkt Rijkswaterstaat met de filosofie mensen zijn doorslaggevend.

Hoofdvraag: Wat zijn, gekeken naar het programma Spoedaanpak wegen, de sterke en zwakke kanten, kansen en risico's van programmatisch werken?

De afzonderlijke onderdelen van de SWOT-analyse zijn bij de deelvragen besproken. Kort samengevat kan de volgende tabel worden samengesteld met de meest genoemde voordelen, nadelen, kansen en risico's (*figuur 10*).

Voordelen	Kansen
Druk op snelheid Focus op doel Politieke aandacht en prioriteit Goede samenwerking Leren van elkaar Afstemming van projecten	Betere afbakening rollen, verantwoordelijkheden & taken Meer investeren in het voortraject Leerervaringen beter borgen in de organisatie Betere horizontale interactie tussen projecten Meer structurele procesverbeteringen
Totaal: 119	Totaal: 81
Nadelen	Risico's
Complexiteit van het programma Trekt veel invloed van buitenaf Mensen staan onder druk Conflictgenererende aanpak Uniformiteit beperkt autoriteit	Onvoldoende afbakenen rollen, verantwoordelijkheden & taken Teveel partijen betrokken bij het programma Onduidelijke visie, doelen en de prioriteiten hiervan Te hoge werkdruk voor mensen Te weinig of slechte interactie
Totaal: 42	Totaal: 73

Figuur 10: Meest genoemde voordelen, nadelen, kansen en risico's van programmamanagement, eigen compilatie

Het beeld van *figuur 10* stemt overeen met de voorgaande onderdelen van het onderzoek. Programmamanagement en vooral de bijdrage hiervan krijgen een goed cijfer in de interviews. Er is een overwegend positief beeld. De spanningsvelden kunnen ook herleid worden uit de SWOT-analyse. Bijvoorbeeld de doelgerichtheid versus resultaatgerichtheid gaat vooral over de meerwaarde en de doelgerichtheid van de programmatische aanpak. Dit is bijvoorbeeld gerelateerd aan het voortraject, de structurele verbeteringen en de duidelijkheid van de visie / doelen van het programma. Bij het spanningsveld coördineren versus produceren zijn bijvoorbeeld de samenwerking en de afbakening van rollen, verantwoordelijkheden en taken heel belangrijk. Dit geldt ook voor de afstemming tussen centraal en decentraal niveau en de sturingsvorm.

Door de ontstaansgeschiedenis en invulling van de Spoedaanpak te analyseren konden de interviews effectiever worden uitgevoerd en de achtergrondkennis heeft geholpen om informatie in perspectief te zetten en onderlinge verbindingen te kunnen leggen. Deze kennis wordt gebruikt bij het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen. Dit gebeurt in de volgende twee paragrafen.

4.2 CONCLUSIES

Dit onderzoek heeft veel mensen aan het denken gezet over het wat, waarom en hoe van het programma Spoedaanpak en programmamanagement in het algemeen. Dit is al een winst op zich van het onderzoek. Op basis van de in de vorige paragraaf beantwoorde onderzoeksvragen en de reflecties kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De opzet van het programma is goed, maar niet programmatisch; er ontbreken een aantal essentiële eigenschappen. Dit komt voornamelijk door te sturen op een resultaat in plaats van een doel. De overgang van government naar governance lijkt dan ook nog niet volledig. In de programmaplannen ontbreken de volgende aspecten: verbindingen tussen doelen, inspanningen en middelen; een duidelijke uitwerking van (geformaliseerde) struingslijnen; de meerwaarde van een programmatische aanpak; een herzieningscyclus van het programmaplan.
- Kennis en kunde van programmamanagement, projectmanagement en de manier waarop deze twee methodieken elkaar aan kunnen vullen ontbreekt nog te vaak bij medewerkers van het programma.
- Het programma Spoedaanpak en de (programmatische) werkwijze die daarbij gehanteerd wordt biedt vooral voordelen en kansen. Wat dat betreft kan het programma gezien worden als een succesvolle aanpak.
- Voordelen en kansen komen sterk overeen. Voordelen van de huidige al dan niet programmatische werkwijze worden nog niet optimaal benut.
- Veel kansen hebben betrekking op de samenwerking. Dit kan op bijna alle vlakken beter.
- Goede onderbouwing, transparantie en communicatie van acties en besluiten zijn essentieel om spanningsvelden in balans te houden.
- Continue aandacht is vereist om de juiste balans te houden tussen de snelheid van het programma en de druk die dit op de mensen legt.
- Het is onduidelijk wie leerervaringen moet borgen en hoe dit moet gebeuren.
- Projecten zijn sterk gefocust op het behalen van hun individuele projectresultaat. Er kan meer aandacht worden gestoken in het proces.
- Veel spanningen worden veroorzaakt door de parallelschakeling van planstudie en realisatiefase. Dit is goed tot op zekere hoogte, maar verdient continue aandacht voor afstemming en samenwerking tussen de verantwoordelijke afdelingen. Dit kan en moet beter.

4.3 AANBEVELINGEN

Bij de conclusies in de vorige paragraaf is aangegeven dat de Spoedaanpak gezien kan worden als een succesvol programma met een succesvolle aanpak. Uit de conclusies blijkt ook dat er op sommige

punten nog verbeterlagen zijn te maken. De aanbevelingen richten zich vooral op de manier waarop die verbeteringen vorm kunnen worden gegeven. Er zijn zowel programmaspecifieke als generieke aanbevelingen opgenomen in de paragraaf. De aanbevelingen zijn als volgt:

- *Toename kennis en kunde van een programmatische werkwijze en de meerwaarde hiervan:*
Aan het begin van een programma zou een workshop of cursus in programmamanagement, projectmanagement en de complementaire (meer)waarde van deze twee methoden plaats moeten vinden. Juist doordat de diversiteit aan methodieken is toegenomen is het belangrijk om hier goed naar te kijken en een lijn uit te zetten voor een programma. De noodzaak hiertoe is deels afhankelijk van het niveau dat medewerkers van een programma reeds hebben, maar vooral de complementaire meerwaarde van de managementvormen dient te allen tijde besproken te worden. Zowel projectmanagers als medewerkers van het programmateam dienen te worden betrokken. Scherp stellen van definities en het kweken van vertrouwen en commitment zijn de voornaamste doelstellingen van een dergelijke bijeenkomst. Dit kan gezien worden als een onderdeel van de Programma Start Up.
- *Aanvullingen op de programmaplannen:*
De belangrijkste aanvulling op de programmaplannen is een overzicht met duidelijke verbindingen tussen doelen en projecten. Projecten kunnen bij deze aanbeveling gezien worden als de inspanningen en de middelen om doelen te bereiken. Er is een projectspecifieke afstemming nodig van randvoorwaarden en prioriteiten van doelen, subdoelen en nevenschikte doelen. Waar nodig zullen keuzes moeten worden gemaakt. De afstemming tussen doelen is nu nog vaak te zacht. Wanneer projectspecifiek wordt gekeken kunnen doelen worden gerelateerd aan projectspecifieke kansen. Sturingslijnen, meerwaarde en een herzieningscyclus dienen ook verder uitgewerkt te worden. De meerwaarde van een programmatische aanpak moet vooral aan het begin van een programma duidelijk worden gemaakt.
- *Hanteren van een offensieve strategie:*
Een offensieve strategie wil zeggen dat er gezocht moet worden naar acties die voortkomen uit een combinatie van voordelen en kansen. Deze aanbeveling wordt gedaan op basis van de conclusie dat het programma vooral voordelen en kansen heeft. Met een offensieve strategie wordt deze situatie het beste uitgebuit. De positieve insteek kan een enthousiasmerende werking hebben. Dit betekent overigens niet dat risico's en nadelen volledig buiten beschouwing moeten worden gelaten. De aanbevelingen van dit onderzoek richten zich voornamelijk op voordelen en kansen, maar ook op nadelen en risico's.
- *Taak risicomanager uitbreiden met kansenmanagement:*
Kansenmanagement brengt kansen in beeld en bekijkt het wat, waarom, wie, wanneer en hoe van kansen. Hij kijkt daarbij naar de tools en middelen die aanwezig zijn (bijv. communicatie, het is niet dat de structuren niet zijn uitgewerkt). De opzet van het kansenmanagement is hetzelfde als bij het huidige risicomangement. De insteek is echter fundamenteel anders. Het gaat niet om afdekken, indekken en verantwoorden, maar om het maken van een verbeterlag. Een kansendossier moet worden opgebouwd op basis van informatie uit projecten, aangevuld met overkoepelende kansen. Vervolgens wordt de waarschijnlijkheid dat een kans verzilverd wordt in kaart gebracht. Als laatste dienen eventuele stimuleringsmaatregelen opgesteld te worden, waarmee kansen optimaal benut kunnen worden.
Een kansenmanager is een aanspreekpunt, zorgt voor continuïteit van kansenmanagement en kan fungeren als coördinator en doorgeefluik van bijvoorbeeld leerervaringen naar de organisatie (bijv. structurele verbeteringen vastleggen in kaders van de organisatie).
- *Leerervaringen onderbrengen bij de kansenmanager:*
Kansen voor het borgen van leerervaringen zijn ook onderdeel van de kansenmanager. Hij is aanspreekpunt voor dit facet en stemt kansen op elkaar af.

Mogelijke methoden voor kennisborging of –overdracht zijn: stages, meeloopdagen, assisteren, rouleren, overleg, kennismodules, horizontale en verticale leertrajecten, coaching door ingehuurde medewerkers, kennismanagement, fouten bespreken (learning on the job), clusteren van relevante projecten.

- *Aandacht voor de terugkoppeling van acties naar aanleiding van communicatie:*
Deze aanbeveling kan vooral worden toegepast bij escalaties (opschaling) van acties of problemen. Vergelijk het met een klantenservice, waarbij je wordt teruggebeld en te horen krijgt wat er met je klacht is gedaan. Het doel van de terugkoppeling is het voorkomen van miscommunicatie en een betere betrokkenheid van leidinggevenden en opdrachtgevers. Rolvastheid, taken en verantwoordelijkheden worden op deze manier duidelijker en beter nageleefd. De opzet is in veel gevallen goed, maar de implementatie vereist extra aandacht.
- *Projecten meer sturen en afrekenen op hun proces:*
Projecten worden nu afgerekend op hun individuele resultaat. Dit is niet slecht, maar ook het proces is belangrijk. Bij de Spoedaanpak zijn projecten sterk gecommitteerd aan het programma (hier zien zij vooral de voordelen van) en het resultaat waar zij op sturen, maar in mindere mate aan de programmatische werkwijze. Hierin zou juist een groot deel van de meerwaarde van een programma in kunnen zitten. Een eerste stap is de bewustwording van de procesinvulling. Dit kan bijvoorbeeld worden meegenomen in overleggen, voortgangsgesprekken en functioneringsgesprekken. Projecten moeten zichtbaar maken hoe zij sturen op programmadoelen. Dit dient zowel bottom-up als top-down geïnitieerd te worden, eventueel onder toezicht van een externe partij. Het zal lastig zijn om de procesgerichtheid meetbaar te maken. De mate van interactie zou een indicator kunnen zijn, maar vooral houding en gedrag zijn cruciaal. Beloning is een tweede stap die later kan volgen. Deze stap zou het makkelijker maken om bijvoorbeeld innovatieve oplossingen waarvan de meerwaarde achteraf pas duidelijk wordt toe te passen bij projecten. Bij deze aanbeveling is het belangrijk aandacht te schenken aan de kaders waarbinnen de projecten moeten werken. Niet voor niets wordt sturing als eerste stap genoemd. Programmatisch werken is voor projecten binnen de huidige kaders niet mogelijk.
- *Meer aandacht voor het opdrachtgeversoverleg:*
Bij de Spoedaanpak had het opdrachtgeversoverleg in eerste instantie een informele status. Dit is later geformaliseerd en er werd ook steeds beter gecommuniceerd. Toch blijken hier nog veel onduidelijkheden te zitten en veel (potentiële) conflicten. Vooral de eerdergenoemde terugkoppeling van de overlegresultaten naar belanghebbenden (veelal projectmanagers en programmamateam) verdient meer aandacht. De structuur, vastlegging en onderbouwing van besluiten uit dit overleg is belangrijk.
- *Vervolgonderzoek naar andere programma's:*
Dit onderzoek heeft de Spoedaanpak als referentiekader voor het onderzoek naar programmamanagement gebruikt. Het zou waardevol zijn om hetzelfde onderzoek ook bij andere programma's uit te voeren en de resultaten hiervan te vergelijken met dit onderzoek. Op deze manier kan er gekeken worden in hoeverre resultaten in het algemeen op programmamanagement en projecten van toepassing zijn. In vervolgonderzoeken kan eveneens de externe waardering voor een programma als de Spoedaanpak worden meegenomen. Hoe kijken bijvoorbeeld aannemers tegen de Spoedaanpak aan? Of hoe kijkt de gewone burger / weggebruiker tegen de Spoedaanpak aan?

4.4 DISCUSSIEPUNTEN

Terugkijkend op het onderzoek kunnen een aantal punten ter discussie worden gesteld. Deze discussiepunten kunnen helpen om het onderzoek in het juiste perspectief te plaatsen. De volgende punten kunnen worden genoemd:

- *SWOT-analyse:*
 Normaal bevat een SWOT-analyse een interne en een externe component. In dit geval is de SWOT-analyse vooral intern gericht. Kansen en risico's bestaan voornamelijk uit verbeterpunten en valkuilen die direct gekoppeld zijn aan de voor- en nadelen uit de SWOT-analyse. Kansen en risico's zijn nauwelijks gericht op externe componenten uit de omgeving. Dit is voor het onderzoek niet problematisch, maar hier dient wel kennis van te worden genomen om geen verkeerd beeld van het onderzoek te scheppen.
- *Intern onderzoek:*
 Dit onderzoek heeft intern plaatsgevonden binnen de organisatie Rijkswaterstaat. Ter discussie kan worden gesteld wat de waarde van het onderzoek is voor actoren van buitenaf. Deels is dit ondervangen door het externe adviesbureau KPMG in het onderzoek te betrekken. Het aandeel van deze actor is echter beperkt. Kennis van de externe waardering voor de Spoedaanpak door bijvoorbeeld aannemers en burgers / weggebruikers zou dit onderzoek verrijken.
- *Spanningsvelden:*
 De spanningsvelden die bij de interviews zijn gebruikt hebben betrekking op de mogelijke tegenstellingen tussen klassiek gesloten projectmanagement en programmamanagement. Reeds vermeld is deze vorm van projectmanagement achterhaald. De spanningsvelden hebben in het onderzoek gefunctioneerd als informatietrigger in de interieus. Dit is succesvol gebleken. Er dient echter in acht te worden genomen dat dit deel van de theorie op veel onderdelen niet overeen stemt met de huidige praktijk van besluitvorming bij infrastructurele bouwprojecten.
- *Subjectiviteit van het onderzoek:*
 Bij de verwerking van de interviews is een zekere mate van subjectiviteit gemoeid. Deze kwalitatieve manier van informatieverzameling is aan interpretatie onderhevig. Om de subjectiviteit uit het onderzoek te halen zijn onder andere de reflecties op het onderzoek van belang. Desalniettemin blijft dit een discussiepunt.
- *Referentiekader:*
 Voor dit onderzoek naar programmamanagement is het programma Spoedaanpak als referentiekader gebruikt. In de loop van het onderzoek is gebleken dat er een grote diversiteit aan programma's bestaat en dat de Spoedaanpak een aantal belangrijke programmatische eigenschappen mist. Het karakter van de Spoedaanpak is daarbij niet representatief voor een gemiddeld programma (voor zover dat bestaat). De waarde van dit onderzoek voor andere programma's kan ter discussie worden gesteld. Bij de aanbevelingen is vervolgonderzoek reeds ter sprake gekomen.
- *Kleine onderzoeksgroep:*
 De data die betrekking heeft op de SWOT-analyse is afkomstig uit vijftien interviews. Dit is nog eens opgesplitst in twee groepen. Voor de onderzoeksmethodiek interviews en dit onderzoek is dit een reëel aantal. Vijftien cases is echter weinig wanneer het gaat om de validiteit van kwantitatieve vergelijkingen. Met de kleine onderzoeksgroep is deels rekening gehouden door meerdere malen op de resultaten te reflecteren en in de interviews door te vragen naar de onderbouwing van standpunten en voorbeelden. De kwantitatieve informatie is aangevuld met kwalitatieve informatie. Toch blijft dit een punt van discussie.
 Bij de focusgroepen is er een kleine enquête gehouden. Hierbij is eveneens tegen het kwantitatieve probleem aangelopen. Dit kwam deels door tijdsgebrek, waardoor de enquête digitaal is verstuurd. Vervolgens hebben niet alle deelnemers van de focusgroep de enquête ingevuld. Er zijn te weinig enquêtes ingevuld om op basis van die resultaten conclusies te mogen trekken. De resultaten van de enquêtes kunnen daarom slechts gebruikt worden om

een suggestie te geven voor de richting waar een conclusie op zou kunnen gaan. Wetenschappelijk gezien heeft dit deel van het onderzoek eigenlijk geen waarde. De uitkomsten van de enquêtes zijn niet meegenomen in de conclusies en bij de aanbevelingen.

- *Bijeenkomsten focusgroepen kort:*
Voor de bijeenkomsten met de focusgroepen projectmanagersoverleg en programmateamoverleg is een half uur ingepland. Zelfs dit half uur is niet altijd gehaald. Een half uur is erg kort om goed te kunnen reflecteren op de onderzoeksresultaten. Dit kan ten koste zijn gegaan van de kwaliteit van de reflecties. Helaas was het door alle druk bezette agenda's niet mogelijk hier meer tijd voor in te ruimen. Om dit deels te ondervangen is er bij het projectmanagersoverleg voor gekozen om de enquêtes en eventuele opmerkingen later per mail toe te sturen. Echter waren ook hier weinig reacties op.
- *Programma loopt nog:*
Het programma Spoedaanpak loopt waarschijnlijk minimaal nog door tot mei 2011. Het referentiekader voor dit onderzoek is daarmee nog onvolledig. De kans is groot dat er in de loop der tijd nieuwe inzichten ontstaan over het programma en programmamanagement, die niet meer mee kunnen worden genomen in dit onderzoek. Hier is bewust voor gekozen, omdat het onderzoek actueel is en de resultaten direct toepasbaar zijn in de praktijk. Voor het totaalbeeld over programmamanagement is het gewenst om na afloop van het programma nogmaals te reflecteren op dit onderzoek.

4.5 SAMENGEVAT

Uit de onderzoeksvragen is gebleken dat de Spoedaanpak als succesvol kan worden gezien. Er zijn vooral voordelen en kansen uit het onderzoek naar voren gekomen. Dit beeld moet als uitgangspunt worden genomen, wanneer de conclusies en aanbevelingen worden ingezien.

De tweede paragraaf somt kort maar krachtig de conclusies op. Uit de conclusies blijkt dat, hoewel het goed gaat, er nog veel verbeterlagen te maken zijn voor de Spoedaanpak of voor andere programma's. Deze verbeterlagen richten zich voornamelijk op de programmatische eigenschappen van de Spoedaanpak.

De verbeterlagen worden concreet gemaakt in de derde paragraaf: de aanbevelingen. Sommige van de aanbevelingen kunnen direct bij de Spoedaanpak worden geïmplementeerd. Andere aanbevelingen richten zich meer op toekomstige programma's. De pragmatische insteek van dit onderzoek komt in deze paragraaf tot uiting.

In de derde paragraaf worden kanttekeningen bij het onderzoek geplaatst. Deze kanttekeningen zijn van belang om het onderzoek in het juiste perspectief te zetten. Hoewel op veel punten bruikbaar en waardevol, zijn er nog genoeg aanvullingen mogelijk om dit onderzoek te verbeteren en te verrijken. Bij de discussiepunten wordt ook aangegeven hoe er met oneffenheden in het onderzoek is omgegaan.

Programmamanagement is nog volop in ontwikkeling. De aanbevelingen in dit onderzoek hebben hopelijk aan deze ontwikkeling bij kunnen dragen, voor Rijkswaterstaat in het bijzonder. Een ieder die dit onderzoek tot zich heeft genomen wil ik veel succes wensen bij het in praktijk brengen van de opgedane kennis. Dat het voor velen hulp moge bieden op de weg die programmamanagement nog te gaan heeft. How to fight for every inch? U als lezer heeft nu hopelijk weer een stuk van de puzzel erbij.

5. Bronnenlijst

Bestudeerde literatuur en algemene documenten:

Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Bouwprojecten (commissie Elverding) (2008) *Sneller en Beter*, Ministerie van V&W en VROM

Akintoye, A., Shehu, Z. (2010) 'Major Challenges to the successful implementation and practice of programme management in the construction environment: a critical analysis', *International Journal of Project Management*, 28: 26–39

Brink, M. van den (2009) *Rijkswaterstaat on the Horns of a Dilemma*, Uitgeverij Eburon: Delft

Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten, Veld, R. In 't (2002) *Process management. Why Project Management Fails in Complex Decision Making Processes*, Kluwer Academic Publishers: Boston

Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten, Veld, R. In 't (2008) *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Sdu Uitgevers bv: Den Haag

Buijs, J., Edelenbos, J., Slob, A. (2006-2007) *Strategische Ontwikkeling Programma Beleid met Burgers. Belemmeringen en kansen*, Pytheas Netwerk / VROM

Caluwé, L. de, Vermaak, H. (2006) *Leren Veranderen. Een handboek voor de veranderkundige*, Kluwer: Deventer

Connell, R., et al. (2009) 'Neoliberalism, New Public Management and the human service professions', *Journal of Sociology*, 45(4): 331–338

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: Cramer, J. (2009) *Brief aan de 1^e kamer betreffende: Schriftelijke beantwoording Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)*

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

Flowerdew, R., Martin, D. (2005) *Methods in Human Geography. A guide for students doing a research project*, Pearson Education Limited: Harlow

Folkert, R.J.M., Wieringa, K. (2006) *Beoordeling van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit*, MNP : Bilthoven

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

Graaff, M. de, Meuleman, L., et al. (2007) *Blauwe denkers; Programmasturing: een tussenstand; basisprincipes, ontwikkeling en theorie*, Police Academy of the Netherlands: Warnsveld

Hurley, A.K. (2009) 'Small Steps toward IPD', *Architect*, September 2009 (<http://www.architectmagazine.com/business/small-steps-toward-ipd.aspx>)

Kapucu, N. (2009) 'New Public management and Governance Perspectives in Understanding public management', *Public Administration Review*: 1187-1190

Kickert, W.J.M., et al. (1997) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, SAGE Publications Ltd: London

- Klijn, E.-H. (2008) 'Governance and Governance networks in Europe. An assessment of ten years of research on the theme', *Public Management Review*, 10:4 505-525
- 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
- Lenferink, S., Tillema, T., Arts, J. (2008) "The Potential of a life-cycle approach for improving road infrastructure planning in the Netherlands", *Proceedings Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk*, 20-21 november 2008: Delft
- Licht, H. (2009) *Programmamanagement. Regievoering zonder macht*, Koninklijke Van Gorcum: Assen
- Mandour, Y., Bekkers, M., Waalewijn, P. (2005) *Een praktische kijk op marketing- en strategiemodellen*, Sdu Uitgevers: Den Haag
- Mastenbroek, J., et al. (2004) *Public Relations, de communicatie van organisaties*, Kluwer: Alphen aan de Rijn
- Metze, M. (2010) *Veranderend getij*, Uitgeverij Balans: Amsterdam
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (maart 2009) *Sneller en beter realiseren van infrastructuur. Vlot bewegen, veilig leven*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Office of Government Commerce (OGC) (2007) *Managing Successful Programmes*, TSO: London
- Pellegrinelli, S. (2008) *Thinking and acting as a great programme manager*, Palgrave MacMillan
- Pellegrinelli, S. (2010) "What's in a name: Project or programme?" *International Journal of Project Management*, doi:10.1016/2010.02.2009
- Raad van State (2004) *Arrest 2181, Wegaanpassing A2 Eindhoven – Den Bosch 200401178/1*
- Rayner, P. (2007) *APM Introduction to Programme Management*, Association for Project Management: Buckinghamshire
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press: Buckingham
- Rijkswaterstaat (2004) *Ondernemingsplan; Een nieuw perspectief voor Rijkswaterstaat: doorpakken, wel degelijk*
- Rijkswaterstaat (2005) *Procesevaluatie Spoedwetprojecten*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat / Rijkswaterstaat: Delft
- Rijkswaterstaat (2008) *Ondernemingsplan; Agenda 2012: we pakken door!*
- Rijkswaterstaat (2010) *Rijkswaterstaat en Sneller & Beter. De bijdrage van Rijkswaterstaat aan een sneller en beter aanlegproces van droge en natte infrastructuur*, Rijkswaterstaat
- Roo, G. de (2004) *Toekomst van het milieubeleid. Over de regels en het spel van decentralisatie – een bestuurskundige beschouwing*, Koninklijke Van Gorcum: Assen
- Tak, T. van der, Wijnen, G. (2006) *Programmamanagement, sturen op samenhang*, Kluwer: Deventer

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

Vereecke, A., et al. (2003) 'A classification of development programmes and its consequences for programme management', *International Journal of Operations & Production Management*, 23: 1279-1290

VROM (2006) *Opzet en systematiek Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit*, Voorlichting Raad van State: Den Haag

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

Interviews afgenomen voor Ontstaansgeschiedenis van de Spoedaanpak:

- | | | |
|----------------------------|--|--------------|
| ▪ Interview Jos Arts | <i>Topadviseur Leefomgeving Rijkswaterstaat</i> | 11 juni 2010 |
| ▪ Interview Edwin Verhagen | <i>Senior Adviseur/Specialist PDPD/ZSM Rijkswaterstaat</i> | 13 juli 2010 |

Bestudeerde documenten Spoedaanpak voor Documentenanalyse:

- *Handleiding Hummingbird DM* (oktober 2007)
- *Handleiding URSCB versie 122. Uniforme Registratie Systeemgerichte Contractbeheersing* (april 2010)
- *Interne communicatie Rijkswaterstaat spoedaanpak wegen* (22 december 2009)
- *Intranet Rijkswaterstaat, informatie programma Spoedaanpak* (21 juli 2010)
- *Leer-Werk-Traject verdiepingsmodule Baselinebeheer. Verdieping van de basismodule Integrale Projectbeheersing* (03 december 2007)
- *Nieuwsbrief Spoedaanpak nr. 23* (16 juli 2010)
- *Organigram Project Organisatie* (18 januari 2010)
- *Programmaplan Spoedaanpak. Conceptversie 0.4* (29 januari 2010)
- *Resultaat risicosessie Spoedaanpak* (25 mei 2010)
- *Rijkswaterstaat Programma Spoedaanpak, Grid Stakeholdersanalyse* (26 maart 2009)
- *Score Board Totaal Spoedaanpak* (07 juni 2010)
- *Sneller en beter realiseren van infrastructuur* (02 maart 2009)
- *Spoedaanpak: Behaalde mijlpalen en prognose* (19 juli 2010)
- *Stakeholderanalyse Spoedaanpak Rijkswaterstaat* (30 maart 2009)
- *Tracé/m.e.r.-centrum, overzicht uitgebreide en verkorte tracé/m.e.r.-procedure* (december 2005)
- *Voortgangsrapportage Programma Spoedaanpak Wegen. T1 2009* (14 mei 2009)
- *Voortgangsrapportage Programma Spoedaanpak Wegen. T1 2010* (17 mei 2010)
- *VTW Procedure Programma Spoedaanpak Wegen* (08 februari 2009)
- *Workshop Projectbeheersing. Beheersing doe je samen!* (11 februari 2009)

Bijgewoonde gesprekken / bijeenkomsten, interviews en focusgroepen:


- *Bespreking onderzoeksresultaten met het oude en het huidige hoofd van het programmteam Spoedaanpak (04 augustus)*
- *Bespreking onderzoeksresultaten met adviesbureau KPMG (16 augustus)*
- *Bespreking onderzoeksresultaten met Portfoliomanager Spoedaanpak (20 augustus)*
- *Bespreking onderzoeksresultaten met Directie Projecten (DP-overleg) (23 augustus)*
- *Focusgroep Projectmanagers (16 augustus)*
- *Focusgroep Programmteam (18 augustus)*
- *Interviews projectmanagers Spoedaanpak (7x) en programmteam Spoedaanpak (8x) (juni / juli)*
- *Programmteamoverleg Spoedaanpak (26 mei, 09 juni, 23 juni, 07 juli, 04 augustus, 18 augustus)*
- *Projectmanagersoverleg Spoedaanpak (16 augustus)*

BIJLAGE 1: Overzicht projecten Spoedaanpak

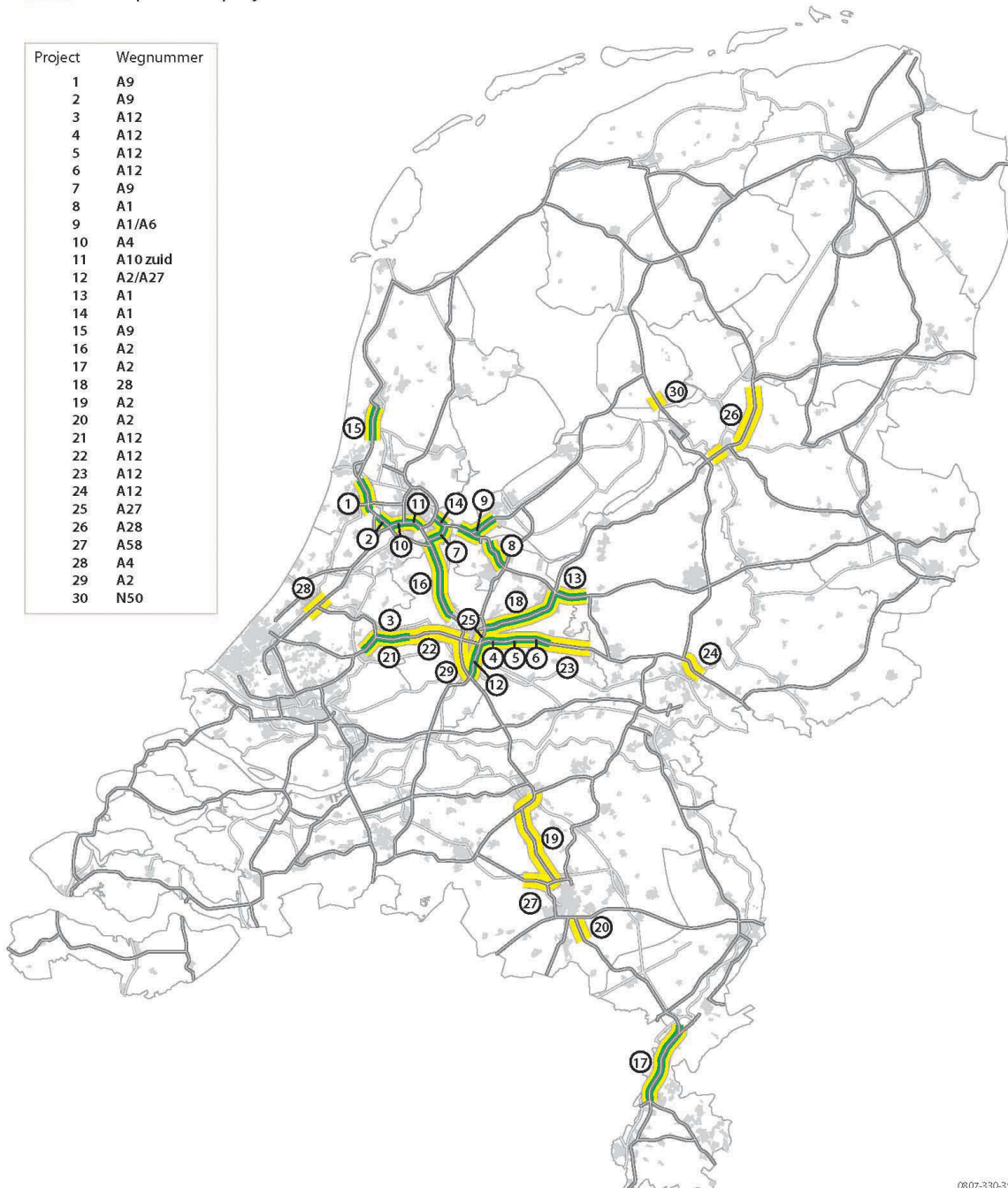
(Bron: http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Overzichtskaart%20van%20de%2030%20wegenprojecten_tcm174-213948.pdf)

Spoedaanpak wegen

Legenda

-  30 Versnellingsprojecten
-  18 Spoedwetprojecten

Project	Wegnummer
1	A9
2	A9
3	A12
4	A12
5	A12
6	A12
7	A9
8	A1
9	A1/A6
10	A4
11	A10 zuid
12	A2/A27
13	A1
14	A1
15	A9
16	A2
17	A2
18	28
19	A2
20	A2
21	A12
22	A12
23	A12
24	A12
25	A27
26	A28
27	A58
28	A4
29	A2
30	N50



0807-330-394

BIJLAGE 2 Het Programmaplan

In deze bijlage worden de verschillende onderdelen van een programmaplan besproken aan de hand van de Twynstra Gudde ProgrammaManagementMethode (Kor en Wijnen, 2005). Programmaplanen worden periodiek herzien gedurende het hele programma, zij het steeds minder frequent naar mate het programma vordert.

Doelstellingen en uitgangspunten:

Voor de meeste managers zal het vanzelfsprekend zijn om te beginnen met het opstellen van doelstellingen (ambities) en uitgangspunten. Specifiek voor een programma dient gelet te worden op de samenhang van de doelen en de afweging van prioriteiten. De bepaling van de juiste strategie is hierbij van belang. Naast wat er wel wordt nagestreefd dient er ook een zorgvuldige afbakening plaats te vinden wat er niet wordt nagestreefd.

Het doelen-inspanningen-middelennetwerk (DIM):

Om de opgestelde doelen en uitgangspunten te vertalen naar actiepunten kan er een DIM worden opgesteld. Er wordt van grof naar fijn gestructureerd, waarbij het steeds duidelijker wordt welke activiteiten uit moeten worden gevoerd en welke middelen daarvoor nodig zijn. Bij de doelen wordt er onderscheid gemaakt tussen de algemene doelen en SMART- of MAGIE-doelen. SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. MAGIE staat voor meetbaar, acceptabel, gecommuniceerd, inspirerend en engagerend. MAGIE-doelen zijn meer afgeleid van de missie van een organisatie en SMART-doelen kunnen gebruikt worden als een concretere vorm om doelen te toetsen. Een DIM richt zich ook op de samenhang, interactie, raakvlakken en afbakening van verschillende inspanningen, wat onder andere vorm kan worden gegeven door het vormen van clusters (dit kunnen projecten zijn) en het trekken van verbindingen. Om het geheel overzichtelijk te houden worden in de regel telkens groepen van vijf tot negen onderdelen gemaakt. Groepen of clusters moeten daarbij zo goed mogelijk zijn afgebakend. Ook de relatie van het DIM met de omgeving kan in kaart worden gebracht, vaak aan de hand van de effecten. Gelange de aard van een programma kan er verder gespecificeerd worden, bijvoorbeeld in kenmerken van activiteiten (routinematig / improviseren / projectmatig) of een categorisatie van de doelen (per actor / lange en korte termijn). Een goed DIM vergroot het commitment aan en de legitimatie van een programma.

Het levensloopplan:

De fasen en / of stadia van een programma worden in beeld gebracht met deze vorm van life cycle management. Uiteraard speelt een tijdschema hierin een belangrijke rol, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen meer gedetailleerde plannen en kleine marges voor de korte termijn en minder gedetailleerde plannen en bredere marges voor de langere termijn. Alle inspanningen en daaraan gekoppelde middelen die naar voren zijn gekomen in het DIM moeten ook terugkomen in de tijdsplanning. Het besturingscriteria tempo hangt nauw samen met dit plan.

Het financiële plan:

Het financiële plan kent een grote mate van samenhang met het DIM en het levensloopplan. De middelen die nodig zijn om inspanningen in de tijd te realiseren zullen grotendeels gefinancierd moeten worden. Bij dit plan worden dan ook de uitgaven, opbrengsten en mogelijke besparingen in beeld gebracht, in samenhang met tijd en middelen. Het besturingscriteria efficiëntie speelt een grote rol bij het financiële plan.

Het bijdrage-toetsplan / de sturingsplannen:

Bij dit plan wordt de relaties tussen de doelen, inspanningen en middelen gecontroleerd. Dit gebeurt voornamelijk aan de hand van vijf besturingscriteria: tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid. Resultaten en effecten worden gemeten, succesbepalende factoren worden geanalyseerd en verschillende onderdelen van het programmaplan worden in de gaten gehouden. De plannen voeren inspanningen niet uit, maar initiëren deze inspanningen wel. Hoewel het programmaplan periodiek wordt herzien zijn de besturingscriteria een continu proces.

Het organisatieplan:

In dit plan wordt vastgelegd wat de structuur van de organisatie is, inclusief de bevoegdheden verantwoordelijkheden en het autorisatieniveau. Ten tweede wordt er vastgelegd welke managementstijl(en) er worden gehanteerd en hoe er met conflictmanagement om wordt gegaan. Dit heeft ook betrekking op het derde aspect, de systemen, regels en procedures die de organisatie gebruikt om mee te werken. Als vierde wordt het personeelsbestand samengesteld en in de gaten gehouden. Daaronder valt ook de meer inhoudelijke invulling zoals persoonlijke kenmerken en de samenstelling van teams. Het vijfde aspect heeft betrekking op de organisatiecultuur, normen en waarden die binnen de organisatie gehanteerd dienen te worden. Naast deze interne componenten dienen ook de externe relaties in de gaten te worden gehouden. De strategie valt weliswaar onder de organisatie, maar deze is reeds vastgelegd bij de doelen en uitgangspunten.

Het communicatieplan:

In het communicatieplan wordt vastgelegd wie, wanneer, wat, hoe en hoe vaak er gecommuniceerd wordt. Naast deze meer formele afspraken, vaak met betrekking tot publieke relaties en de communicatie van bepaalde documenten, is er ook veel informele uitwisseling van kennis en informatie. Dit heeft echter eerder betrekking op de organisatiecultuur dan op het communicatieplan.

Het voortgangsbewakingsplan:

Bij het voortgangsbewakingsplan wordt vastgelegd op welke manier de voortgang in de gaten wordt gehouden. Gerealiseerde effecten, (tussen)resultaten of mijlpalen, het gebruik van deze (tussen)resultaten en bestedingen worden aan de hand van de besturingscriteria gemeten en gerapporteerd. Bij deze rapportages is het van belang om verantwoordelijkheden, frequenties, invulling en structuur binnen een programma vast te leggen. Dit hangt nauw samen met de richtlijnen die zijn vastgesteld in het communicatieplan. Het voortgangsbewakingsplan is erg afhankelijk van de snelheid van het programma, de gestelde marges waarbinnen het programma moet presteren en de flexibiliteit van het programma.

De Herzieningscyclus:

Dit onderdeel heeft betrekking op het programmaplan zelf. Er wordt vastgelegd wie er verantwoordelijk is voor het beheer van het programmaplan en op welke momenten het programmaplan moet worden bijgesteld. Er wordt ook een procedure opgesteld indien er directe wijzigingen moeten worden doorgevoerd.

BIJLAGE 3: De Interviewvragen

Interview Programma Spoedaanpak

Mei t/m augustus 2010

Introductie:

Het programma Spoedaanpak is opgestart naar aanleiding van het onderzoeksrapport ‘Sneller en Beter’ dat in 2008 door de commissie Elverding is gepresenteerd.¹ Snellere en betere besluitvorming bij infrastructurele bouwprojecten, dat zijn de twee voornaamste aanleidingen voor de Spoedaanpak. De afgelopen decennia is gebleken dat het geen eenvoudige opgave is om dit te realiseren. Hoe kan het toch dat het zo’n lastige opgave is om die besluitvorming te versnellen met verbetering of op zijn minst behoud van kwaliteit?

Bureaucratie, steeds complexere projecten, toenemende individualisering en juridificering bij de besluitvorming van infrastructurele bouwprojecten zijn een aantal oorzaken die hiervoor te noemen zijn. Echter bieden deze veelgehoorde termen nog geen oplossing voor de problematiek omtrent de besluitvorming. De Spoedaanpak zou hier wel invulling aan moeten geven, met dertig infrastructurele bouwprojecten die versneld uitgevoerd dienen te worden. Het doel is dertig schoppen de grond in, waarvan tien projecten klaar in mei 2011. Dit onderzoek richt zich op de spanningsvelden die in het programma aanwezig zijn of die ontstaan, om deze doelen te behalen. Programmatisch werken speelt hierbij een belangrijke rol.

Onderzoeksobject:

Zoals gezegd gaat het in dit onderzoek over de spanningsvelden die bij het programma Spoedaanpak aanwezig zijn of die ontstaan naar aanleiding van de opgestelde doelen en de programmatische werkwijze. Hierbij gaat het naast een inventarisatie van de spanningsvelden ook om de effecten die hieruit voortkomen, vaak ten gevolge van de te maken keuzes door de mensen die werkzaam zijn binnen het programma Spoedaanpak. Er wordt op verschillende niveaus binnen het programma gekeken welke spanningen er worden ondervonden en hoe hiermee wordt omgegaan (zie bijlage 1). Programmamanagement speelt hierbij een belangrijke rol. Geprobeerd wordt dan ook om een link te leggen tussen deze werkwijze en de manier waarop mensen die werken bij de Spoedaanpak omgaan met de eerdergenoemde spanningsvelden waar zij mee te maken krijgen. Voornamelijk het verschil tussen programma- en projectniveau wordt in het onderzoek nader belicht. Het doel van het onderzoek is om de sterke en zwakke kanten, mogelijkheden en risico’s van programmatisch werken – waarbij de Spoedaanpak in het bijzonder – aan het licht te brengen en hier lering uit te trekken voor toekomstige programma’s.

¹ Bron: Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Bouwprojecten (commissie Elverding) (2008) *Sneller en Beter*, Ministerie van V&W en VROM

Vragen:

Dit onderzoek richt zich op de spanningsvelden bij programmatisch werken, de Spoedaanpak in het bijzonder. Vooral de spanningsvelden die aanwezig zijn of ontstaan tussen programma- en projectniveau zullen worden aangehaald. Voor een programma wordt daarbij de volgende definitie gehanteerd: “Een programma is een tijdelijke, unieke en complexe verzameling doelen en inspanningen waaraan mensen met beperkte middelen doelgericht samenwerken.”² Onder programmamanagement wordt hier verstaan: het bewust coördineren, managen en implementeren van een programma om gestelde doelen en baten te behalen die van strategisch belang zijn voor een organisatie.³ Ter introductie is in de bijlage een uiteenzetting en toelichting van een aantal spanningsvelden opgenomen, welke mogelijk aanwezig zijn binnen de Spoedaanpak. Waar mogelijk zijn voorbeelden om uw antwoord te ondersteunen van harte welkom.

Programma Spoedaanpak, programma- versus projectmanagement:

1. In welke mate herkent u programmamanagement bij de Spoedaanpak?
(1 -10, waarbij 1 = niet herkenbaar en 10 = volledige herkenbaarheid)
2. Helpt programmamanagement naar uw mening bij het behalen van de doelen van de Spoedaanpak?
(1-10, waarbij 1 = helpt niet en 10 = helpt heel erg)
- 3a. Welke spanningsvelden tussen programmatisch en projectmatig werken zijn voor u bij uw werk herkenbaar? (zie bijlage 1)
- 3b. Hoe gaat u met deze spanningsvelden om?
- 3c. Zijn deze spanningsvelden naar uw mening gewenst?
- 3d. Welke spanningsvelden tussen programmatisch en projectmatig werken zou u aan de reeds genoemde punten kunnen toevoegen?
- 4a. Hoe ervaart u dat mensen in uw omgeving bij de Spoedaanpak omgaan met deze spanningsvelden ?
- 4b. Ziet u daarbij verschil tussen het organisatorische schaalniveau waar deze mensen op werken? (programmaniveau versus projectniveau)
- 4c. Indien van toepassing, welke verschillen ziet u?
- 5a. Welke voordelen van programmamanagement ziet u naar aanleiding van de Spoedaanpak voor de aanpak van toekomstige problemen?
- 5b. Wat zijn volgens u de belangrijkste nadelen van programmamanagement die u bent tegengekomen bij de Spoedaanpak?
- 5c. Welke kansen ziet u naar aanleiding van de eerder besproken spanningsvelden bij een programmatische aanpak voor toekomstige activiteiten?
- 5d. Wat zijn de voornaamste risico's bij programmatisch werken die u bij de Spoedaanpak bent tegengekomen en waar rekening mee moet worden gehouden in de toekomst?

² Bron: Van der Tak, T., Wijnen, G. (2006) *Programmamanagement, sturen op samenhang*, Deventer: Kluwer

³ Bron: Office of Government Commerce (OGC) (2007) *Managing Successful Programmes*, London: TSO

Bijlage 1: Spanningsvelden Spoedaanpak:

Een programma bestaat uit meerdere projecten en activiteiten. Zowel programmatisch als projectmatig werken speelt hierbij een rol. Deze twee managementvormen binnen een programma kennen vele raakvlakken, maar ook de nodige contrasten. In dit onderzoek ligt de focus voornamelijk op de verschillen en de spanningsvelden die hiermee gepaard gaan. In onderstaande tabel zijn een aantal algemene verschillen uiteen gezet tussen programmamanagement en projectmanagement, waardoor spanningsvelden (kunnen) ontstaan.

Programmamanagement	Projectmanagement
Horizontale sturing	Hierarchisch sturing
Flexibel en adaptief	Stabiel en beheersend
Open benadering (externe dynamiek)	Gesloten benadering (statisch voor omgeving)
Doelgericht (overkoepelend)	Resultaatgericht (per project)
Politiek-bestuurlijk gevoelig	Afgeschermd
Eindig (einde staat niet exact vast)	Tijdelijk (einde staat vast)
Probleemgericht	Oplossingsgericht
Improviserend	Routinematig
(Pro)actief	Reactief
Coördinerend	Producterend
...	...

BIJLAGE 4: De Interviewresultaten

In deze bijlage worden de kwantitatief verwerkte resultaten van de interviews weergegeven. Vraag 3b, 3c zijn kwalitatief en zijn niet in deze bijlage opgenomen. Vraag 4 is volledig komen te vervallen wegens gebrek aan informatie bij de interviews. Bij alle vragen is onderscheid gemaakt tussen de antwoorden van programmamanager (PT) en projectmanagers (PM). In totaal zijn er acht programmamanager geïnterviewd en zeven projectmanagers.

Vanaf vraag drie zijn in de tabellen Romeinse cijfers gebruikt om aan te geven hoe vaak een aspect genoemd is in de interviews. De spanningsvelden in het grijs zijn eigen toevoegingen uit vraag 3d. Bij de SWOT is geprobeerd onderscheid te maken tussen aspecten die betrekking hebben op het programma en aspecten die betrekking hebben op programmamanager. Het kan zijn dat hier af en toe een grijs gebied tussen zit.

Vraag 1. *In welke mate herkent u programmamanager bij de Spoedaanpak?
(1 -10, waarbij 1 = niet herkenbaar en 10 = volledige herkenbaarheid)*

Vraag 1:	PT	3	3	6	6	7	8	8	10		6,4
	PM	1	5	7	7	8	8	8			6,3

Vraag 2. *Helpt programmamanager naar uw mening bij het behalen van de doelen van de Spoedaanpak?
(1-10, waarbij 1 = helpt niet en 10 = helpt heel erg)*

Vraag 2:	PT	7	8	8	8	8	8	8	10		8,1
	PM	1	7	7	8	8	8	9			6,9

Vraag 3a/d. *Welke spanningsvelden tussen programmatisch en projectmatig werken zijn voor u bij uw werk herkenbaar? Welke spanningsvelden kunt u hieraan toevoegen?*

Programmamanager	Projectmanagement	PT	PM	Totaal
Doelgericht (overkoepelend)	Resultaatgericht (per project)	VI	V	XI
Coördinerend	Producterend	IV	III	VII
Horizontale sturing	Hierarchisch sturing	III	IV	VII
Centraal	Decentraal	IV	II	VI
Probleemgericht	Oplossingsgericht	III		III
Open benadering omgeving	Gesloten benadering omgeving	II		II
Politiek-bestuurlijk gevoelig	Afgeschermd	II		II
(Pro)actief	Reactief	II		II
Programma	Organisatie		II	II
Sneller (proces)	Beter (prestatie)		II	II
Uniform	Uniek / specifiek	I	I	II
Eigen competentie	Inhuur	I		I
Flexibel en adaptief	Stabiel en beheersend	I		I
Optimaliseren	Marges inbouwen	I		I
Programma	Politieke onzekerheid		I	I
Theorie	Praktijk		I	I
Veel mensen betrekken	Weinig mensen betrekken		I	I
Eindig (einde staat niet exact vast)	Tijdelijk (einde staat vast)			
Improviserend	Routinematig			
	Totaal:	30	22	52

Vraag 5a. Welke voordelen van programmamanagement ziet u naar aanleiding van de Spoedaanpak voor de aanpak van toekomstige problemen?

Voordelen Programma	PT	PM	Totaal
Druk op snelheid	V	IV	IX
Focus op doel	IV	V	IX
Politieke aandacht & prioriteit	IV	V	IX
Korte lijnen in de organisatie	I	VI	VII
Concentratie van kennis en oplossend vermogen	I	III	IV
Persoonlijke motivatie; prestige, uitdaging	I	III	IV
Draagvlak om een vuist te kunnen maken	II	I	III
Helpt bij cultuurverandering	I		I
Goed voor imago RWS	I		I
Gelijkwaardigheid binnen programma	I		I
Totaal:	21	27	48

Voordelen Programmamanagement	PT	PM	Totaal
Betere samenwerking (intern)	IV	VI	X
Leren van elkaar	IV	VI	X
Afstemming projecten	III	V	VIII
Effectiever en efficiënter te werk gaan	V	I	VI
Ondersteuning		V	V
Samenhang	IV	I	V
Structuur (kaderstellend)	II	III	V
Uniformiteit	V	I	VI
Overzicht en controle	II	II	IV
Probleemsignalering	III	I	IV
Efficiëntere sturing	III		III
Innoverend	I	I	II
Kwaliteit	II		II
Betere samenwerking (extern)	I		I
Totaal:	39	32	71

Vraag 5b. Wat zijn volgens u de belangrijkste nadelen van programmamanagement die u bent tegengekomen bij de Spoedaanpak?

Nadelen Programma	PT	PM	Totaal
Complex	III	I	IV
Trekt veel invloed aan van buitenaf	III	I	IV
Afhankelijk van anderen (free-riders)	III		III
Kost meer tijd en capaciteit/geld	II	I	III
Gemeenschappelijk imago	I		I
Golf aan projecten	I		I
Hoge verwachtingen	I		I
Onder vergrootglas		I	I
Ten koste van projecten buiten programma		I	I
Totaal:	14	5	19

Nadelen Programmamanagement	PT	PM	Totaal
Druk op mensen	I	IV	V
Conflictgenererend	III	I	IV
Uniformiteit (kaders)		IV	IV
Druk op kwaliteit	I	II	III
Weerstand door verschuiving belangen en macht	I	II	III
Doelen en visie ontwikkelen zich gaandeweg	I		I
Dweilen met de kraan open	I		I
Efficiëncyverlies door innovaties	I		I
Projecten worden 'lui'	I		I
Totaal:	10	13	23

Vraag 5c. Welke kansen ziet u naar aanleiding van de eerder besproken spanningsvelden bij een programmatische aanpak voor toekomstige activiteiten?

Kansen Programma	PT	PM	Totaal
Verantwoordelijkheden, taken en rollen afbakenen	VI	II	VIII
Meer investeren in het voortraject	IV	III	VII
Imago RWS en SA	II	I	III
Duidelijkheid over prioriteit (sub-)doelen		II	II
Schaalvergroting	II		II
Focus vasthouden		I	I
Meer leren van het programma	I		I
Minder lagen in de besluitvorming		I	I
Totaal:	15	10	25

Kansen Programmamanagement	PT	PM	Totaal
Leereffecten borgen in organisatie	III	IV	VII
Horizontale interactie projecten	IV	III	VII
Meer structurele procesverbeteringen	VI	I	VII
Integraler te werk gaan	IV	I	V
Beter afstemmen van mensen op processen		III	III
Meerwaarde aanpak beter overbrengen op projecten	II	I	III
Samenwerking met marktpartijen	II	I	III
Horizontale interactie in programmateam	II		II
Proactiever te werk gaan	I	I	II
Projecten beter committeren aan doelen	II		II
Projecten minder hiërarchisch	I	I	II
Samenwerking met de omgeving van projecten	I	I	II
Samenwerking met organisatie	I	I	II
Verbeteren van houding van mensen	I	I	II
Binnen een project gebalanceerde bezetting		I	I
Kwaliteit van resultaten omhoog		I	I
Meer spanningsvelden creëren (dynamiek)	I		I
Meer vertrouwen tussen PT en PM's creëren	I		I
Transparantie/terugkoppeling van besluitvorming	I		I
Waar nodig projecten meer beschermen/afschermen		I	I
Werkdruk spreiden	I		I
Totaal:	34	22	56

Vraag 5d. *Wat zijn de voornaamste risico's bij programmatisch werken die u bij de Spoedaanpak bent tegengekomen en waar rekening mee moet worden gehouden in de toekomst?*

Risico's Programma	PT	PM	Totaal
Verantwoordelijkheden, taken en rollen afbakenen	V	III	VIII
Teveel partijen betrokken	III	IV	VII
Onduidelijke (prioriteiten) doelen / visie	IV	II	VI
Politiek-bestuurlijk afhankelijk	II	I	III
Te weinig capaciteit		III	III
Verkeerde en te hoge verwachtingen	II	I	III
Gebrek aan kennis & kunde programmamanagement	II	I	III
Te snelle start, niet goed doordacht	II		II
Voordelen komen later pas	I	I	II
Jaloezie op het programma zorg voor weerstand		I	I
Programma is hip, te veel praten te weinig doen	I		I
Totaal:	22	17	39

Risico's Programmamanagement	PT	PM	Totaal
Mensen over de kop	V	IV	IX
Te weinig of slechte interactie	IV	II	VI
Geen structurele oplossingen, niet leren	III	I	IV
Te veel kaders (uniformiteit), te weinig marge	II	II	IV
Te weinig meerwaarde creëren	II	II	IV
Dubbel werk	I	I	II
Te weinig commitment aan programmadoelen	II		II
Problemen bagatelliseren		I	I
Programmadoelen ten koste van pragmatiek		I	I
Versnipperde informatie	I		I
Totaal:	20	14	34

Resultaten Onderzoek Spoedaanpak

Programmamanagement

Niels van Beurden
Rijksuniversiteit Groningen
Afstudeeronderzoek Environmental and Infrastructure planning
16 augustus 2010

Opzet

- | | | |
|----|-----------------------|----------|
| 1. | Opening / opstart | + 3 min |
| 2. | Presentatie | + 6 min |
| 3. | Korte enquête | + 6 min |
| 4. | Feedback en discussie | + 15 min |

SWOT-uitkomsten Interviews

	Programma		Programmamanagement		Totaal
	PT	PM	PT	PM	
Voordelen	21	27	39	32	119
Nadelen	14	5	10	13	42
Kansen	15	10	34	22	81
Risico's	22	17	20	14	73
Totaal	72	59	103	81	

Voordelen	Kansen
Druk op snelheid Focus op doel Politieke aandacht en prioriteit Goede samenwerking Leren van elkaar Afstemming van projecten	Betere afbakening rollen, verantwoordelijkheden & taken Meer investeren in het voortraject Leerervaringen beter borgen in de organisatie Betere horizontale interactie tussen projecten Meer structurele procesverbeteringen
Totaal: 119	Totaal: 81
Nadelen	Risico's
Complexiteit v.h. programma Trekt veel invloed van buitenaf Mensen staan onder druk Conflictgenererende aanpak Uniformiteit beperkt autoriteit	Onvoldoende afbakenen rollen, verantwoordelijkheden & taken Teveel partijen betrokken bij het programma Onduidelijke visie, doelen en de prioriteiten hiervan Te hoge werkdruk voor mensen Te weinig of slechte interactie
Totaal: 42	Totaal: 73

Conclusies

- Kennis en kunde van programmamanagement, projectmanagement en de manier waarop deze twee methodieken elkaar aan kunnen vullen ontbreekt nog te vaak.
- Veel kansen hebben betrekking op de samenwerking. Dit kan op bijna alle vlakken beter.
- Continue aandacht is vereist om de juiste balans te houden tussen de snelheid van het programma en de druk die dit op de mensen legt.
- Het is onduidelijk wie leerervaringen moet borgen en hoe dit moet gebeuren.
- Projecten zijn te sterk gefocust op het behalen van hun individuele projectresultaat. Ten opzichte van het proces worden zij hier te veel op afgerekend.

Aanbevelingen

- Toename kennis en kunde van een programmatische werkwijze en de meerwaarde hiervan
- Aandacht voor de terugkoppeling van acties naar aanleiding van communicatie
- Taak risicomanager uitbreiden met kansenmanagement
- Leerervaringen onderbrengen bij de kansenmanager
- Projecten meer sturen (stap 1) en afrekenen (stap 2) op hun proces

Stellingen

- De opdrachtgevers stellen goede prioriteiten en doen dit op de juiste manier
- Het borgen van leerervaringen is vooral een taak voor het programmteam

BIJLAGE 6: Toelichting enquête Focusgroepen en Samenwerkingstabel

Projectmanagersoverleg Reflectie Spoedaanpak
Programmteamoverleg Reflectie Spoedaanpak

ma 16 augustus 2010
wo 18 augustus 2010

Doelstellingen:

- Terugkoppelen van de interviewresultaten en de voorlopige uitkomsten van het onderzoek.
- Duidelijkheid krijgen over het belang van de voordelen, nadelen, kansen en risico's ten opzichte van elkaar.
- In kaart brengen op welk niveau de samenwerking nu zit en welk niveau gewenst is; welke verbetering moet er worden gemaakt.
- Feedback op onderzoek en eventuele discussie over stellingen

Toelichting op de enquête:

Allereerst wordt u in de enquête gevraagd uw naam in te vullen. Hieraan zal niet gerefereerd worden in het onderzoek, maar dit zou mijzelf misschien nog kunnen helpen om een beter inzicht in de gegevens te krijgen (ook ten opzichte van de interviews).

Op de volgende pagina's zijn een aantal tabellen weergegeven. De eerste vier tabellen weergegeven respectievelijk alle in de interviews genoemde voordelen, nadelen, kansen en risico's van programmamanagement. De bedoeling is dat u een top drie aangeeft van de aspecten die u het meest belangrijk / relevant acht voor het programma Spoedaanpak. Daarbij hoeft u slechts een cijfer achter de betreffende aspecten te zetten:

1 = het meest belangrijke aspect

2 = een na belangrijkste aspect

3 = twee na belangrijkste aspect

De vijfde en laatste tabel heeft betrekking op de samenwerking. Het is de bedoeling dat u per samenwerkingsgebied aangeeft hoe de situatie er volgens u *op dit moment* voor staat en wat volgens u de *gewenste situatie* zou moeten zijn. Dit doet u simpelweg door per samenwerkingsgebied twee kruisjes te zetten in de tabel.

De niveaus van samenwerking zijn als volgt gedefinieerd:

- | | |
|-------------------------------|--|
| 1) <i>Niet of nauwelijks;</i> | <i>er is geen of nauwelijks contact</i> |
| 2) <i>Meeweten;</i> | <i>elkaar informeren over de stand van zaken</i> |
| 3) <i>Meedenken;</i> | <i>elkaar consulteren over vraagstukken</i> |
| 4) <i>Meewerken;</i> | <i>samen werken aan de uitwerking en oplossing van problemen</i> |
| 5) <i>Meebeslissen;</i> | <i>gezamenlijk besluiten nemen en knopen doorhakken</i> |

Als laatste is er nog ruimte voor u om opmerkingen en toevoegingen in te vullen.

Hartelijk dank voor uw medewerking!

BIJLAGE 7: Uitwerking Samenwerkingstabel enquête

Samenwerking:	Huidige niveau						Gewenste niveau						Numerieke gemiddeld		
	Niet/nauwelijks	Meeuwen	Meedenken	Meeuwen	Meebeslissen	Miet/nauwelijks	Meeuwen	Meedenken	Meeuwen	Meebeslissen	Huidig	Gewenst	Verschil		
Tussen projecten	V	IV	II				II	IV	V		1,7	3,3	1,6		
Binnen programmat team		III	IV	III	I			II	IX		3,2	3,8	0,6		
Programma met aannemers	III	IV	I	II				IV	VI		2,2	3,6	1,4		
Programma met organisatie		III	III	III	II		I	I	VII	II	3,4	3,9	0,5		
Programmat team en projecten		II	V	III	I		I	II	V	III	3,3	3,9	0,6		
Binnen projecten		I	III	IV	III				VI	V	3,8	4,5	0,7		
Projecten en hun omgeving		IV	III	III	I			II	VII	II	3,1	4	0,9		
Projecten en opdrachtgevers		II	I		VIII			I	I	IX	4,3	4,7	0,4		
Programmat team en opdrachtgevers		II	I	I	V			I	III	VII	3,5	4,5	1		