

Is sturen op Duurzame Mobiliteit mogelijk?

Petra te Raa

Twijnstra Gudde

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
op 24 en 25 november 2005 te Antwerpen

Inleiding

Duurzame Mobiliteit: hot or not? Dat is het thema van het 32^e Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk. Kunnen we ons deze vraag eigenlijk wel permitteren? Dat Duurzame Mobiliteit pas in het op één na laatste hoofdstuk van de Nota Mobiliteit aan bod komt, doet vermoeden dat dit onderwerp niet de hoogste prioriteit heeft. De consequenties van recente uitspraken van de Raad van State over de Europese normen voor lokale luchtkwaliteit maken echter duidelijk dat er niet veel te kiezen is: Duurzame Mobiliteit moet!

Een definitie van Duurzame Mobiliteit is niet eenvoudig te vinden. Uit de context waarin over Duurzame Mobiliteit wordt gesproken, wordt duidelijk dat het Ministerie van Verkeer & Waterstaat voor ogen heeft te kunnen voldoen aan het verdrag van Kyoto, de luchtkwaliteit te verbeteren, de CO₂-uitstoot te verminderen, emissies van fijnstof en NO_x tegen te gaan en geluidsoverlast te beperken. Maar ook rijkswaterstaat, provincies en gemeenten geven op hun eigen wijze invulling aan het begrip Duurzame Mobiliteit, bijvoorbeeld als het gaat om het tegengaan van congestie, het bevorderen van de modal split en het vergroten van de leefbaarheid.

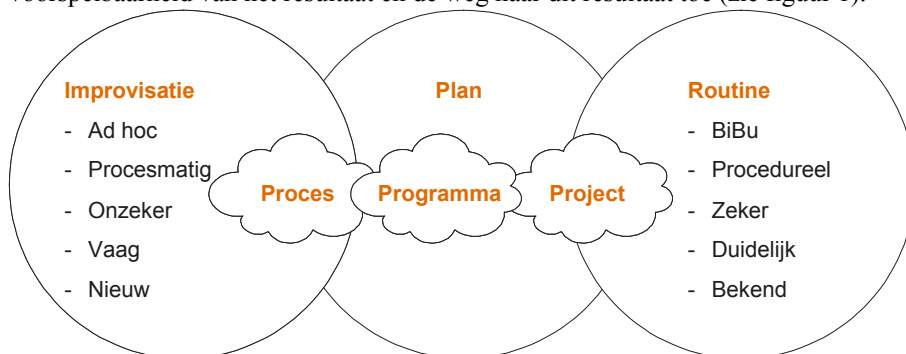
Politici en ambtenaren uit overheidsorganisaties, die actief zijn op het gebied van mobiliteit en infrastructuur willen met Duurzame Mobiliteit aan de slag. In de praktijk blijft het echter vaak bij deze ambitie: het blijkt namelijk lastig om heldere doelen te definiëren, en nog lastiger om vervolgens te bepalen wat nodig is om deze ambitie te bereiken. Maar nog weer lastiger blijkt het om deze inspanningen ook daadwerkelijk uit te voeren. In ieder geval levert de huidige opeenstapeling van maatregelen nauwelijks meer Duurzame Mobiliteit op. In dit paper ga ik dan ook niet in op de vraag 'hot or not?', maar veel meer op de vraag 'what if it's hot?'. Is het mogelijk om op Duurzame Mobiliteit te sturen? En in hoeverre biedt programmamanagement, een instrument dat in de praktijk vaak wordt gebruikt om activiteiten in samenhang te managen met het oog op doelrealisatie, hier goede handvatten voor?

Opzet paper

In dit paper verken ik de mogelijkheden om met behulp van programmamanagement op Duurzame Mobiliteit te sturen. De opzet van dit paper is als volgt. Na een korte toelichting op het concept programmamanagement wordt aan de hand van een aantal cases geïllustreerd op welke wijze programmamanagement kan bijdragen aan het definiëren van en sturen op doelen. Op basis hiervan trek ik lessen over de wijze van positionering van de programmaorganisatie ten opzichte van de lijn. Ten slotte bekijk ik de strategie voor Duurzame Mobiliteit in de Nota Mobiliteit vanuit het perspectief van programmamanagement en geef ik aanbevelingen over de wijze waarop de principes van programmamanagement kunnen worden gebruikt om Duurzame Mobiliteit dichterbij te brengen.

Het concept programmamanagement

Programmamanagement is een hulpmiddel om activiteiten in samenhang en op een doelgerichte manier te sturen. Het onderscheid met project- en procesmanagement wordt met name bepaald door het de voorspelbaarheid van het resultaat en de weg naar dit resultaat toe (zie figuur 1).



Figuur 1: Onderscheid proces-, programma- en projectmanagement (Twynstra Gudde, 2005)

Projectmanagement leent zich ervoor om concrete resultaten binnen de gewenste eisen van tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie te behalen, maar geeft daarmee nog geen garantie dat doelen worden bereikt. Procesmanagement is daarentegen doel- noch resultaatgericht en wordt vooral ingezet om te komen tot een actie die voor alle stakeholders acceptabel is.

De principes van programmamanagement komen kort gezegd op het volgende neer:

- definieer heldere SMART-doelen¹
- selecteer die inspanningen waarvan de doelbijdrage helder is
- bepaal per inspanning de daarvoor noodzakelijke middelen (invloed, mensen, instrumenten en geld) en
- stuur gedurende de voortgang van het programma op tempo, haalbaarheid, efficiency, flexibiliteit en doelbijdrage (THEFD).

Kenmerkend voor programmamanagement is het gebruik van een DIN: een doelen inspanningen netwerk, waaruit duidelijk blijkt welke doelen voor ogen staan en welke inspanningen in welke mate aan welke doelen bijdragen. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de volgende figuur.

Figuur 2: Voorbeeld van een doelen – inspanningen – netwerk (Twynstra Gudde, 2005)

Gebruik van programmamanagement in de praktijk

In de praktijk blijkt dat een programma steeds weer op een andere wijze wordt vormgegeven om tot de gewenste doelrealisatie te komen binnen de kaders van de beschikbare middelen. De vormgeving en positionering van het programma zijn afhankelijk van de mate waarin de programmaorganisatie invloed heeft op de programmadoelen, de inspanningen en de bijbehorende middelen. De verschillende wijzen waarop een programmaorganisatie kan worden geïllustreerd ten opzichte van de lijnorganisatie, wordt geïllustreerd aan de hand van een aantal voorbeelden.

Opstellen en implementeren Openbaar Vervoer Visie

Gemeente x wil nader invulling geven aan het openbaar vervoerbeleid in de komende jaren. Zij wordt daarbij geconfronteerd met het kader (ambitie en middelen) dat vanuit het Ministerie en Provincie wordt

¹ SMART = Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en te volgen in Tijd

meegegeven, maar heeft wel duidelijk voor ogen welke doelen zij binnen deze kaders wil bereiken. Omdat er sprake is van een kloof binnen de organisatie tussen de afdeling Beleid & Strategie en de afdeling Implementatie blijkt de vertaling van de visie naar de uitvoering niet vanzelfsprekend. Bovendien is de gemeente voor het bereiken van haar doelen voor een deel afhankelijk van haar samenwerkingspartners.

De gemeente heeft programmamanagement gebruikt om de uitvoering van het beleid vorm te geven door de samenhang in het maatregelenpakket en de doelbijdrage duidelijk te maken. Omdat het programma bijdraagt aan de hoofddoelstellingen van de organisatie en de mate van invloed op de uitvoering van de projecten relatief groot is, kan dit programma onderdeel uitmaken van de lijn en kan de programmaorganisatie relatief sturend optreden. De toegevoegde waarde van het programma is met name, dat de kloof tussen Beleid & Strategie en Implementatie wordt overbrugd, omdat een gezamenlijk perspectief is geschetst. Daarnaast kunnen samenwerkingspartners gericht worden benaderd om hun bijdrage te leveren aan de uitvoering van de inspanningen, die van belang zijn voor het bereiken van de programmadoelen. Het programma zorgt voor verbinding en biedt bovendien een helder kader waarbinnen gesproken kan worden over de doelbijdrage - en daarmee de nut & noodzaak - van de activiteiten.

Invoeren Outputsturing

Organisatie y heeft tot doel om in plaats van over haar werkzaamheden over haar prestaties (de output) afspraken te maken met haar opdrachtgever(s). Om over te kunnen gaan op outputsturing is het noodzakelijk dat binnen deze organisatie verschillende activiteiten worden uitgevoerd. Deze activiteiten vinden reeds binnen de lijn plaats of moeten binnen de lijn worden geïnitieerd. Het programma outputsturing biedt voor deze inspanningen het heldere perspectief waaraan de inspanningen bijdragen en maakt bovendien de samenhang tussen de verschillende inspanningen zichtbaar. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en het beschikbaar stellen van de middelen ligt echter bij de lijn. Voor het slagen van het programma is het dan ook zeer van belang om de lijnverantwoordelijken aan boord te hebben door hen mede te committeren aan de doelen van het programma.

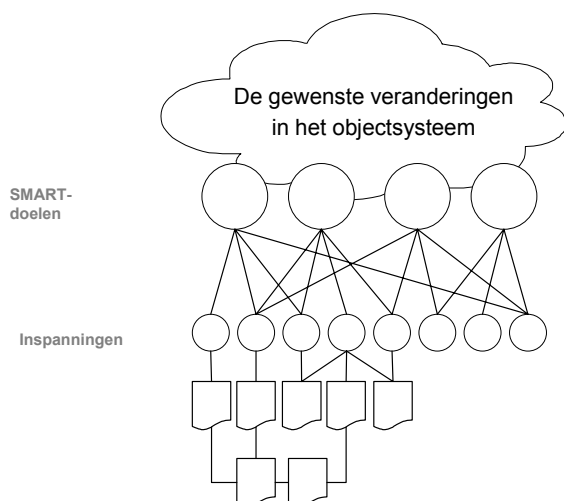
Verbeteren afstemming tussen Ruimte & Mobiliteit

Kennisplatform z streeft ernaar de afstemming tussen Ruimte en Mobiliteit te vergroten. Om dit te bereiken zijn doelen benoemd en inspanningen geïdentificeerd die hieraan moeten bijdragen. De uitvoering van de verschillende inspanningen ligt verspreid over een groot aantal organisaties en het programmamanagement heeft afspraken gemaakt over de uitvoering van de projecten. Uiteindelijk is het programma echter in grote mate afhankelijk is van de goodwill en prioriteiten binnen deze organisaties. Het programmamanagement heeft wel veel invloed op de doelen, maar nauwelijks invloed op de uitvoering van de inspanningen en helemaal geen invloed op de in te zetten middelen. Het bereiken van de doelstellingen vraagt van de programmamanager vooral een inspirerende en motiverende houding.

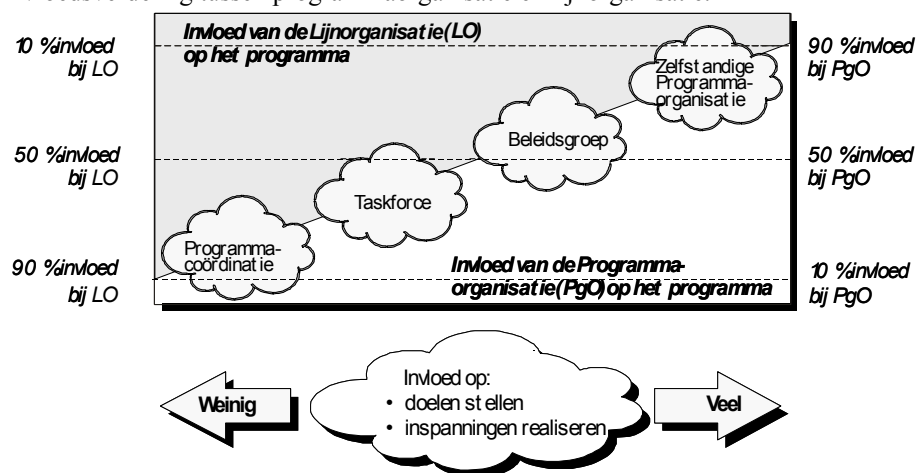
Lessen uit de praktijk

Bovenstaande voorbeelden hebben twee zaken met elkaar gemeen: de complexiteit en veelheid aan inspanningen en partners én de behoefte om beleid te onderbouwen, te prioriteren, maar vooral ook uit te voeren. De praktijk wijst uit dat project- en procesmanagement in deze gevallen niet toereikend zijn. Er is coördinatie nodig, waarbij met name op de relatie tussen de inspanningen en de doelen wordt gestuurd en de samenhang en doelbijdrage van de inspanningen wordt bewaakt. De principes van programmamanagement bieden hier handvatten voor.

Bovenstaande voorbeelden illustreren dat niet elk programma op dezelfde wijze moet worden vormgegeven. De wijze waarop een programma wordt georganiseerd is in belangrijke mate afhankelijk van



de invloed die het programma heeft op het definiëren van de doelen van het programma (veel/weinig) en de invloed die het programma heeft op de uitvoering van de inspanningen met de bijbehorende middelen (veel/weinig). Onderstaand figuur biedt handvatten om de juiste afwegingen te maken als het gaat om invloedsverdeling tussen programmaorganisatie en lijnorganisatie.



Figuur 3: Positionering van een programma ten opzichte van de lijn (Twynstra Gudde, 2005)

Bij een grote of iets minder grote invloed van de lijn op het programma kan het programma worden vormgegeven als programmacoördinatie respectievelijk taskforce. De programma's Ruimte & Mobiliteit en Outputsturing zijn hier goede voorbeelden van. Is de invloed van de programmaorganisatie groter, zoals bij de OV-visie, dan kan sprake zijn van een beleidsgroep. De OV-visie is hier een goed voorbeeld van. De vorm van de zelfstandige programmaorganisatie, waar de invloed van de lijn nihil is, komt in de praktijk zelden voor.

Biedt programmamanagement handvatten om te kunnen sturen op Duurzame Mobiliteit?

Ten slotte dient zich de hamvraag aan of we lering kunnen trekken uit de principes van programmamanagement om Duurzame Mobiliteit dichterbij te brengen. Daarvoor beschouw ik kort de wijze waarop het beleid in Nederland is vormgegeven. Vervolgens geef ik aanbevelingen voor een betere sturing op Duurzame Mobiliteit op basis van de lessen van programmamanagement.

Zoals gezegd komt Duurzame Mobiliteit in Nederland in het op één na laatste hoofdstuk van de Nota Mobiliteit aan de orde. Bezien vanuit het perspectief van programmamanagement valt hierin het volgende op: De ambitie is op hoofdlijnen geformuleerd en komt er grotendeels op neer te voldoen aan wettelijke verplichtingen, waaronder het Kyoto-protocol en Europese richtlijnen. In een aantal gevallen is de ambitie SMART gemaakt (ik citeer ter illustratie: 'In 2010 mag de CO₂-uitstoot van verkeer en vervoer in Nederland maximaal 38 megaton bedragen', p. 120), in andere gevallen ook niet (ik citeer: 'het doel voor CO₂-reductie voor 2020 moet nog worden bepaald', p.120). Bovendien worden voorbehouden gemaakt (ik citeer: 'knelpunten boven de 65 dB(A) bij rijkswegen worden aangepakt' en in de voetnoot 'afhankelijk van de beschikbaarheid van financiële middelen en autonome verkeers- en vervoersontwikkelingen', p. 121). In hoeverre de geformuleerde doelstellingen realistisch zijn, is afhankelijk van het maatregelenpakket en de beschikbaar gestelde middelen.

Dit maatregelenpakket wordt in hetzelfde hoofdstuk voorgesteld. Het beschikbare budget hiervoor in de periode 2010 – 2020 bedraagt € 1 mld (op een totaal van € 80 mld). Op het eerste oog lijkt het erop dat deze maatregelen los staan van de maatregelen in de hoofdstukken over weg, spoor, water en luchtvaart. Blijkbaar is Duurzame Mobiliteit ook echt een hoofdstuk apart en lijkt van een duidelijke inbedding in het 'reguliere' beleid geen sprake. Daarnaast wordt niet helder op welke wijze wordt omgegaan met alle initiatieven die Rijkswaterstaat, provincies en gemeentes hebben opgehangen aan de noemer 'Duurzaam Mobiliteit'.

Als Duurzame Mobiliteit als een programma zou worden vormgegeven, dan zou het zich binnen de context van de Nota Mobiliteit als een zelfstandige programmaorganisatie moeten redden. Dit is een onmogelijke opgave gezien het feit dat het programma nauwelijks invloed heeft op de doelen (de doelen zijn feitelijk de wettelijke verplichtingen waaraan Nederland moet doen). Bovendien is het programma met een budget van € 1 mld voor een groot deel aangewezen op de andere onderdelen van het beleid. Het programma heeft onvoldoende zeggenschap over deze middelen om als zelfstandige programmaorganisatie aan de slag te gaan. Sturen op Duurzame Mobiliteit wordt in deze vorm een hele lastige opgave.

Wil je Duurzame Mobiliteit dichterbij brengen dan is alle hens aan dek noodzakelijk. Dit betekent dat veel strenger moet worden gekeken naar de doelstellingen van Duurzame Mobiliteit. Zijn ze specifiek, realistisch etc?. Dit betekent ook dat Duurzame Mobiliteit niet kan worden gezien als een apart hoofdstuk in de Nota Mobiliteit, zonder dat sprake is van een duidelijke inbedding in het reguliere beleid van het Ministerie. Dit betekent ten slotte dat alle initiatieven –ook van rijkswaterstaat, provincies en gemeenten - worden beoordeeld op hun doelbijdrage. Als dit op een heldere, transparante manier gebeurt, dan zou nog eens kunnen gebeuren dat het begrip Duurzame Mobiliteit van een containerbegrip verwordt tot een duidelijk perspectief. En als voor alle partijen bekend is op welke wijze (met welke inspanningen) ze hieraan met welke middelen kunnen bijdragen wordt sturen op Duurzame Mobiliteit wellicht toch wel mogelijk.

Mevrouw drs. P.J. te Raai is werkzaam als adviseur bij Twynstra Gudde.

Geraadpleegde literatuur

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nota Mobiliteit, Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid, 30 september 2004

Wijnen, G., Th. van der Tak, Programmamanagement, Sturen op samenhang, Kluwer, 2002