

Infrastructuur realiseren in de wirwar van projecten, processen en programma's: een kwestie van verbinden en verknopen?

Tim Busscher
Rijksuniversiteit Groningen
t.busscher@rug.nl

Jos Arts
Rijksuniversiteit Groningen &
Rijkswaterstaat,
Dienst Verkeer en Scheepvaart
jos.arts@rws.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
24 en 25 november 2011, Antwerpen**

Samenvatting

Infrastructuur realiseren in de wirwar van projecten, processen en programma's: een kwestie van verbinden en verknopen?

Het plannen en realiseren van nieuwe infrastructuur vindt plaats in een complexe omgeving. Processen grijpen ongemerkt op elkaar in en afzonderlijk uitgevoerde projecten blijken onderling afhankelijk te zijn. Infrastructurele projecten lijken elkaar steeds meer nodig hebben.

Om antwoord te geven op deze toenemende onderlinge afhankelijkheid zien we een trend in de infrastructuurplanning van projecten naar programma's. In dit paper worden programma's opgevat als een verzameling van onderling afhankelijke projecten, maatregelen en activiteiten die worden afgestemd op een overkoepelende doelstelling. Een programma wordt (impliciet) vaak gezien als een groot project; met behulp van strak management kan iedere keer hetzelfde resultaat worden gerealiseerd. Kortom, een programmatische aanpak is een 'one-size-fits-all approach'.

In dit paper wordt laten zien dat dit niet het geval is. We ontleden twee kernelementen van programma's: *onderlinge afhankelijkheid* en *doelstelling*. Met behulp van organisatiekundige literatuur laten we zien dat deze congruent aan elkaar moeten zijn. Dit leidt tot verschillen in de programmatische aanpak. In een programma met hoge interdependentie tussen projecten lijkt een coöperatieve doelstelling het beste te werken, terwijl in het geval van lage onderlinge afhankelijkheid een competitieve doelstelling de beste resultaten lijkt te laten zien.

Aan de hand van dit schema worden vier programma's uit de Nederlandse praktijk nader bekeken. Dit zijn het *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)*, de *Programma-aanpak Nota Ruimte (PNR)*, *Randstad Urgent (RU)* en de *Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)*. Een nadere beschouwing laat zien dat in het geval van het NSL en RU de doelstelling en onderlinge afhankelijkheid congruent aan elkaar zijn. De PANR en PAS hebben dat echter niet. Daarom worden in de conclusie en aanbevelingen strategieën verkend om dat toch voor elkaar te krijgen.

1. Introductie

Infrastructuurplanning verandert. Nieuwe wegen worden doorgaans gerealiseerd in projectvorm. De nieuwe weg wordt als project strak gedefinieerd. Vanuit het project management bestaat de neiging zo weinig mogelijk ruimte te laten voor aanpassingen. Veranderingen gaan ten koste van het tempo en het budget (Canocino en Soderlund, 2010). Vooral binnen Rijkswaterstaat wordt voornamelijk op deze twee aspecten gestuurd (Van den Brink, 2010). Toch laat zowel internationaal (zie Flyvbjerg et al., 2003) als Nederlands onderzoek (WRR, 1994; TCI, 2004) zien dat de resultaten tot dusver pover zijn te noemen. Over het algemeen wordt infrastructuur te laat en te duur opgeleverd, waarbij vaak ook nog eens niet aan de kwaliteitseisen wordt voldaan.

Een belangrijke vraag is hoe het toch mogelijk is, dat infrastructuur niet binnen de gestelde kaders wordt opgeleverd. Arts (2007), Priemus et al. (2008) en de Commissie Elverding (2008) wijzen op de complexe omgeving waarbinnen nieuwe infrastructuur gerealiseerd moet worden. Arts (2007) beschouwt het zelfs als 'een wonder dat er zo nu en dan toch nog infrastructuur wordt aangelegd' (p. 8). Niet alleen is er in Nederland nog maar beperkte ruimte, infrastructuurele ontwikkelingen worden ook nog eens gekenmerkt door een enorme dynamiek, die zich vaak maar moeilijk laat vangen in al te strak project management (Busscher et al., 2011). Wat zich in het ene proces afspeelt werkt vaak door in andere projecten. Daarbij komen ook nog eens de eisen vanuit (milieu)wetgeving, die enerzijds de cumulatieve effecten van alle projecten in ogenschouw nemen en anderzijds geen ruimte laten voor gebiedsgerichte afweging. Op verschillende manieren raken ruimtelijke en infrastructuurele projecten steeds meer met elkaar verbonden. Infrastructuurplanning is verworpen tot een wirwar van processen en projecten, waarbij niemand eigenlijk nog echt overzicht en controle heeft.

Om orde in de chaos te scheppen, wijst de VROM-raad (2008) op de mogelijkheid om ruimtelijke en infrastructuurele ontwikkelingen met elkaar te verbinden en te verknopen. Dit betekent dat op basis van een integrale strategie projecten, maatregelen en activiteiten zo worden ingezet dat ze elkaar versterken in plaats van tegenwerken. Groothuijsse et al. (2011) wijzen op de noodzaak dit te beperken tot een afgebakend gebied. Binnen dit gebied kunnen dan de negatieve effecten van ontwikkelingen worden afgewogen en waar nodig gecompenseerd, zodat ook milieunormen niet langer een belemmering vormen.

Door de combinatie van projecten, maatregelen en activiteiten te verbinden met een gebiedsgerichte aanpak, voorkomt men problemen met de exacte gebiedsafbakening die in het verleden hebben gespeeld (zie bijvoorbeeld Blijenberg et al., 2008). In een deze aanpak is er geen sprake meer van salderen op projectniveau, maar van compenseren op overkoepelend programma-niveau.

Dat deze strategie steeds vaker wordt toegepast, bewijst de toename in het aantal programma's in de ruimtelijke en infrastructuurplanning. Recente voorbeelden zijn onder meer: het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, de Programma-aanpak Nota Ruimte, Randstad Urgent en Programmatische Aanpak Stikstof. Wat al deze programma's gemeen hebben is dat ze bestaan uit verschillende, van elkaar afhankelijke projecten, die onderling worden afgestemd om een strategisch, overkoepelend doel te behalen. In project management literatuur wordt een programma vaak (impliciet)

beschouwd als een groot project. Het idee dat er één ideale, universeel toepasbare aanpak is die leidt tot herhaalbare resultaten wordt ook toegepast op programma's.

De praktijk laat echter een ander beeld zien. Bovenstaande programma's lijken in belangrijke opzichten van elkaar te verschillen. In dit paper nemen we de onderlinge afhankelijkheid tussen projecten als vertrekpunt. Het idee dat ontwikkelingen afhankelijk van elkaar zijn om te kunnen functioneren is niet nieuw. Hoewel dit in project management literatuur geringe aandacht heeft gekregen (Soderlund, 2004) is er vanuit organisatiekunde veel onderzoek naar *interdependency* gedaan. In paragraaf 2 gaan we hier dieper op in en ontwikkelen we een theoretisch raamwerk. Vervolgens beschrijven we de programma's in paragraaf 3. Op basis van het raamwerk bekijken we dan de vier programma's eens nader. De manier waarop projecten samenhangen en de relatie met de doelstelling krijgt specifieke aandacht. Dit gebeurt in paragraaf 4. In de laatste paragraaf trekken we conclusies en worden aanbevelingen gedaan.

2. Programma's, onderlinge afhankelijkheid en gedeelde doelen...

Volgens Arts (2007) is de complexiteit van de planopgave vaak te groot om projectmatig te kunnen behappen. In de planvorming van een project dient bijvoorbeeld rekening te worden gehouden met de effecten van andere voorgenomen projecten, en vice versa. De mogelijkheden om deze effecten binnen het eigen project op te vangen zijn echter gering. Het blijkt vaak al lastig genoeg om voldoende maatregelen te vinden om te kunnen voldoen aan de strikte milieunormen in een land dat al een grote milieubelasting kent.

Ruimtelijke en infrastructurele projecten zijn steeds meer afhankelijk van elkaar. Echter, veel projecten worden nog steeds afzonderlijk van elkaar worden geïmplementeerd. Hoewel ruimtelijke projecten en aanverwante ontwikkelingen in de regio vaak wel degelijk op elkaar ingrijpen, wordt dit vanuit project management niet erkend (Blomquist en Packendorf, 1998; Lycett et al., 2004). Nederland lijkt vast te zitten in een project rationaliteit. Dit betekent dat veel ontwikkelingen in projectvorm moeten worden gerealiseerd. Van te voren wordt precies bepaald welk resultaat het project moet opleveren, en wat niet. Tijdens de uitvoering van de projecten is er dan alleen nog maar oog voor het projectresultaat. Ontwikkelingen in de context of verlies van draagvlak worden ondergeschikt aan het halen van het resultaat. Sterker nog, vaak wordt dit zelfs compleet genegeerd (Van Buuren et al., 2010), terwijl volgens de VROM-raad (2008) hier juist winst te behalen valt (zie ook VROM, 2008).

Toch lijkt er verandering in de situatie te komen. In de ruimtelijke en infrastructuurplanning valt zich een trend naar programma's te ontdekken, die vorm moeten geven aan deze onderlinge afhankelijkheid. Dit gebeurt op verschillende manieren. De invulling van een programma kan variëren van een portfolio van verschillende projecten (Reiss, 1996; PMI, 2008) tot een raamwerk om verschillende projecten te verbinden en te focussen op centrale doelen (Pellegrinelli 1997; 2008). In *Managing Successful Programmes* (OCG, 2007; p.4) wordt een programma omschreven als: "a set of related projects and activities in order to deliver outcomes and benefits related to [...] strategic objectives".

In een programma worden de onderlinge relaties tussen projecten geïdentificeerd, zodat bijvoorbeeld vertragingen van projecten kunnen worden voorkomen en (financiële) middelen zo optimaal mogelijk kunnen worden gebruikt. In project management literatuur worden programma's vaak opgevat als grote projecten (Lycett et al., 2004): met een programma ontstaat orde en kan gericht worden gewerkt naar het behalen van de doelstelling. De literatuur staat vol met stappenplannen die moeten worden gevolgd zodat de doelstelling op de meest efficiënte danwel effectieve manier gehaald kan worden (zie bijvoorbeeld Kor en Wijnen, 2005; OCG, 2007, PMI, 2008). Een programmatische aanpak wordt opgevat als een '*one-size-fits-all approach*'. Onafhankelijk van de situatie leidt het volgen van een dergelijk stappenplan tot optimaal resultaat.

Toch uitent Lycett et al. (2004) en Pellegrinelli (2008) twijfels of er echt maar één weg naar succes is. De praktijk laat immers verschillende aanpakken zien. Niet alleen de private sector, waar bovenstaande auteurs naar refereren, maar ook de ruimtelijke praktijk lijkt veel verschillende programma's te kennen. Om meer inzicht te krijgen in programma's in de ruimtelijke en infrastructuurplanning, wordt gekeken naar de twee belangrijke pijlers van een programma: onderlinge afhankelijkheid en een strategische doelstelling.

2.1 Onderlinge afhankelijkheid

De meest gebruikte categorisatie in het geval van *interdependency*¹ is die van Thompson (1967). Hij stelt vast dat onderlinge afhankelijkheid kon worden ingedeeld in drie verschillende typen: *pooled*, *sequential* en *reciprocal*. Met *pooled interdependence* kan een situatie worden aangeduid waarbij de projecten gescheiden van elkaar kunnen worden uitgevoerd, maar waarbij bijvoorbeeld geld of personeel moet worden gedeeld in de uitvoering van het project (zie figuur 1). In het geval van *sequential interdependence* moet eerst een project worden uitgevoerd, voordat met het andere kan worden begonnen. Er is dus sprake van een relatie in de tijd (zie figuur 2). Een voorbeeld van sequentiële afhankelijkheid dat vaak in de management literatuur wordt gegeven is de lopende band, waarbij eerst één onderdeel af moet worden gemonteerd, voordat het andere er aan bevestigd kan worden. *Reciprocal interdependence* is de laatste variant van onderlinge afhankelijkheid en slaat op een situatie waarbij de een het ene project willekeurig op een ander project ingrijpt (zie figuur 3).

¹ In dit paper gebruiken we de Engelse term *interdependency* in relatie tot het onderscheid dat Thompson (1967) maakt. Dit wordt gedaan zodat we in vergelijking met de Engelse literatuur de definities gelijk kunnen houden. Om de Engelse termen te duiden, zou men *pooled* kunnen vertalen als *gebundeld*, *sequential* als *sequentieel* en *reciprocal* als *wederzijds*.

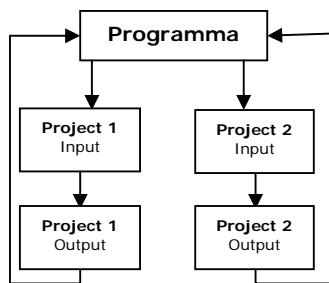


Fig. 1: Pooled interdependence

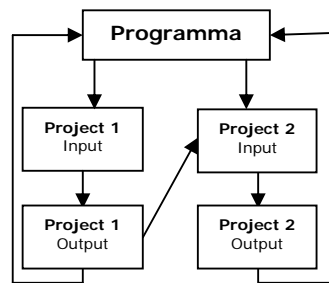


Fig. 2: Sequential interdependence

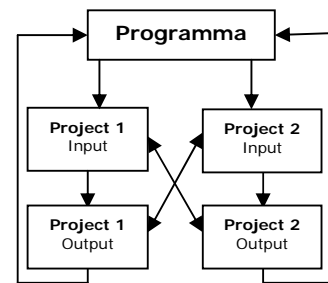


Fig. 3: Reciprocal interdependence²

Dit onderscheid is in de managementliteratuur verscheidene keren gebruikt in verschillende onderzoeken (zie bijvoorbeeld Rousseau, 1977, 1978, Brass, 1985, Jehn, 1995) en wordt tegenwoordig ook toegepast in de studie naar projecten (zie Maylor et al., 2006; Newell et al., 2008). Echter, in veel onderzoeken komt naar voren dat de typologie ook een groot nadeel kent. Er wordt geen inzicht gegeven in de mate van onderlinge afhankelijkheid. Of in het geval van *pooled*, *sequential* of *reciprocal interdependence* de projecten nu meer of minder van elkaar afhankelijk zijn, valt eenvoudigweg niet onder de typering. McCann en Galbraith (1981, p. 64) geven het volgende voorbeeld "*are three pooled interdependencies greater or less than one reciprocal interdependency?*". Om een antwoord te vinden op deze vraag wordt *interdependency* bijvoorbeeld door Campion et al. (1993; 1996) voorgesteld als continue variabele, waarbij de schaal van laag naar hoog langs de drie typen onderlinge afhankelijkheid wordt gelegd. Hierbij wordt *pooled interdependence* ingeschaald als een situatie met weinig onderlinge afhankelijkheid, *sequential* wordt als gemiddeld genomen en in het geval van *reciprocal interdependence* wordt de onderlinge afhankelijkheid tussen projecten als hoog gezien (zie ook, Newell et al., 2008).

2.2 Doelstelling

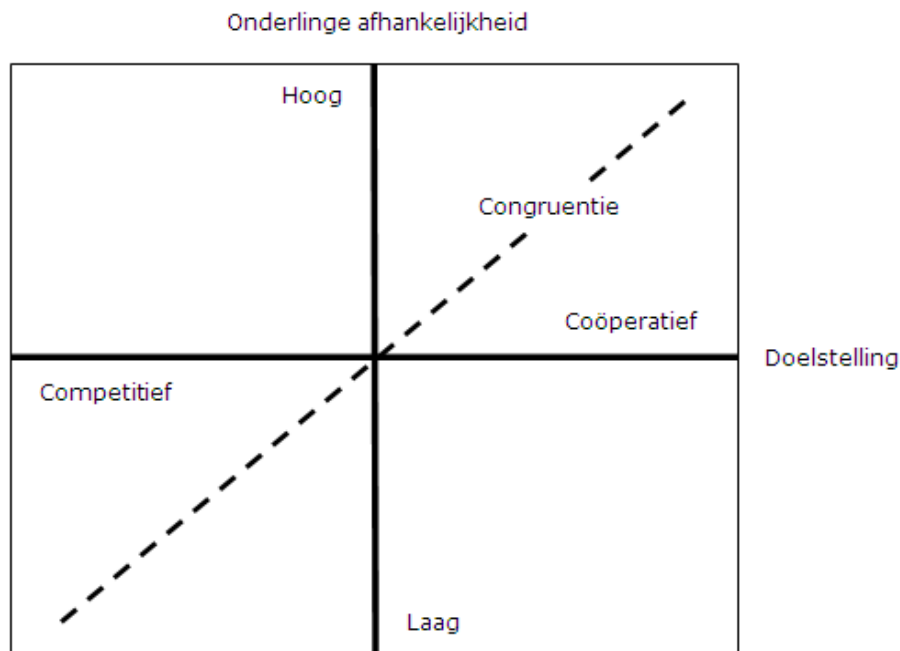
Deutsch (1949) onderscheidt twee verschillende soorten doelstelling zijn: een coöperatieve en een competitieve. In het geval van een coöperatieve opstelling, werken verschillende projecten onderling samen en behalen ze door middel van samenwerking een gedeelde doelstelling. Wanneer men het doel haalt, profiteert iedereen die daaraan daartoe heeft bijgedragen. Het tegenovergestelde geval is waar in een competitieve context. In dat geval betekent het behalen van het doel door een partij pech voor de anderen. De betrokken partijen voeren een onderlinge strijd waarbij de winst van de één ten koste gaat van de anderen.

Volgens Van der Vegt en Van de Vliert (2001) zijn er in de loop der jaren honderden studies geweest naar wat nu het beste werkte: samenwerken of de strijd aangaan. Managementliteratuur laat zien dat samenwerking, bijvoorbeeld in een team, de meest productieve en bevredigende resultaten opleveren. De mensen in een team voelen zich vaak meer betrokken bij elkaar en het bedrijf, steunen elkaar meer, hebben een groter gevoel van verantwoordelijkheid en zijn bovendien gemotiveerder dan wanneer hetzelfde werk in een competitieve omgeving moest worden uitgevoerd.

² De figuren zijn ontleend aan Van der Ven (2011)

2.3 Onderlinge afhankelijkheid en doelstelling

Opmerkelijk genoeg wordt onderlinge competitie hiermee niet afgeschreven. Rosenbaum et al. (1980) en Saavedra et al. (1993) laten bijvoorbeeld zien dat wanneer *interdependency* en doelstelling tegen elkaar worden afgezet, er een interessant fenomeen zichtbaar wordt. Wanneer *interdependency* wordt opgevat als continue variabele, van laag naar hoog, blijkt een competitieve doelstelling beter te werken in die gevallen waar er sprake is van lage onderlinge afhankelijkheid, terwijl samenwerken juist betere resultaten oplevert in het geval van hoge onderlinge afhankelijkheid (zie ook Thomas, 1957; Miller en Hamblin, 1963). Hieronder, in figuur 4 wordt dit schematisch weergegeven.



Figuur 4: Congruentie tussen doelstelling en onderlinge afhankelijkheid³

3. Voorbeelden uit de praktijk

Dit schema kan worden gebruikt om programma's uit de praktijk te testen. Op basis van een quick scan van ruimtelijke en infrastructurele programma's in de Nederlandse praktijk zijn er in dit paper vier programma's geselecteerd: het *Nationaal Programma Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)*, *Programma-aanpak Nota Ruimte (PANR)*, *Randstad Urgent (RU)* en de *Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)*.

Van ieder programma is in kaart gebracht in welke mate men onderling van elkaar afhankelijk is. Hierbij is een kwalitatieve invulling van onderlinge afhankelijkheid gegeven. We hebben in meer dan 50 interviews met personen betrokken bij de programma's gevraagd in welke mate en op welke manier zij afhankelijkheid tussen projecten ervaren. Ook de naar de interpretatie van de overkoepelende doelstelling is gevraagd, en de informatie hierover is aangevuld met documenten uit en over de programma's zelf.

³ Opvallend is dat op basis van planologische literatuur De Roo (2001) een niet geheel samenvallend, maar soortgelijk figuur lijkt te hebben vastgesteld.

3.1 Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)

Dit programma is ontstaan als reactie op de groeiende problemen rondom luchtkwaliteit. In Nederland had men grote moeite met het halen van de luchtkwaliteitsnormen voor fijn stof (PM10) en stikstofdioxide (NO₂). De regelgeving was er op gericht die normen te halen. Uitvoering van nieuwe infrastructurele en ruimtelijke projecten moest het halen van de normen niet belemmeren, zo stond in het Besluit luchtkwaliteit. Echter, grote delen van Nederland hadden te maken met concentraties schadelijke stoffen boven de gestelde normen. De realisatie van projecten zou een extra verslechtering van de luchtkwaliteit betekenen, wat door de Raad van State in Nederland niet werd geaccepteerd. Vandaar dat het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit is ontwikkeld. Dit programma heeft een dubbele doelstelling. Aan de ene kant omvat het vervuilende projecten, zodat die weer door kunnen gaan. Aan de andere kant combineert dit programma maatregelen van alle betrokken partijen om ervoor te zorgen dat de luchtkwaliteit in Nederland verbeterd wordt. Het effect van de maatregelen moet de extra uitstoot van de projecten dusdanig overstijgen hiermee de luchtkwaliteitsdoelstellingen gehaald worden.

Om deze dubbele doelstelling voor elkaar te krijgen zijn de betrokken partijen van elkaar afhankelijk (Busscher et al., 2010). Iedereen moet zijn maatregelen nemen, anders kunnen anderen de consequenties ervaren. Als een maatregel niet het gewenste effect sorteert, of als andersom projecten voor meer vervuiling zorgen dan verwacht, moet men er onderling uitkomen en aanvullende maatregelen nemen. De balans moet door alle betrokken partijen in evenwicht worden gehouden, of zoals een provinciaal ambtenaar verwoordt: *"We moeten uiteindelijk met z'n allen iets opleveren. Daarbij kunnen we niet meer zonder elkaar. Men heeft elkaar nodig"*. Binnen het NSL wordt een grote mate van onderlinge afhankelijkheid ervaren (Busscher et al., 2010).

Alle partijen hebben er belang bij om het NSL te laten slagen. De verschillende partijen hebben elkaar in een houdgreep: de grenswaarden gehaald moeten worden. Tijdens de interviews kwam naar voren dat de betrokken partijen het belang hiervan inzagen, voornamelijk vanuit de redenering dat anders ruimtelijke en infrastructurele projecten anders gewoon niet meer door konden gaan. Binnen het NSL leeft het idee dat *"we inspanning moeten leveren om de 'deken van verontreiniging te verminderen. Als we daar met z'n allen iets aan doen, hebben we daar allemaal profijt van."*, aldus een provinciaal ambtenaar. Het doel van het programma is collaboratief opgesteld, dat wil zeggen dat gezamenlijke inspanning, gezamenlijk resultaat oplevert. Over het algemeen willen de partijen daar aan bijdragen. Iedereen heeft ervaren hoe moeilijk projecten gerealiseerd kunnen worden zonder het NSL. Men kan nu simpelweg niet meer zonder elkaar. Het is, volgens een gemeenteambtenaar, *"een gedeelde lotsbestemming"*.

3.2 Programma-uitwerking Nota Ruimte (PNR)

In Nederland werd ongeveer iedere vijf tot tien jaar door het ministerie van VROM en haar voorgangers een Nota Ruimte uitgegeven. Op 27 februari 2006 was de zesde Nota Ruimte klaar. Het was een gezamenlijke nota van de voormalig ministeries van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Verkeer en Waterstaat (V&W), Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) en Economische Zaken (EZ). Deze *"inhoudelijk lege nota"*, zoals omschreven door een consultant, focuste vooral op de manier waarop

overheden ruimtelijke ordening moesten bedrijven. De centrale overheid wilde taken overhevelen naar decentrale overheden, met als doel 'sterke steden en een vitaal platteland' (EZ, LNV, V&W en VROM, 2003). Bovendien moest niet langer worden geprobeerd alles integraal aan te pakken, maar werd het adagium 'integraal waar nodig, sectoraal waar mogelijk' (VROM, LNV, V&W en EZ, 2006). Om hier invulling aan te geven, werd in de uitvoeringsagenda van de Nota Ruimte een nieuw instrument geïntroduceerd: de programma-aanpak. Deze was specifiek bedacht voor problemen die niet zonder inmenging van de centrale overheid konden worden opgelost. Het was een instrument waarmee *"we de keuze voor ruimtelijke ontwikkeling handen en voeten geven. Waarmee we de projecten die belangrijk zijn voor onze internationale concurrentiepositie sneller en in samenhang kunnen uitvoeren. Daarbij stappen we over ons eigen sectorale belang heen en nemen we de verantwoordelijkheid van het totale programma"* (Toespraak Minister Dekker (VROM), 2006). Het idee was dat binnen vier regio's in Nederland verschillende partijen op nationaal en regionaal niveau met elkaar samen invulling zouden geven aan de Nota Ruimte.

Het idee dat verschillende projecten onderling worden afgestemd en in samenhang zouden worden uitgevoerd stond haaks op de praktijk. Een rijksambtenaar vertelt: *"iedere partij bij de overheid is gewend om zijn eigen project uit te voeren. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is er bijvoorbeeld erg goed in om zelf, helemaal alleen, een project op te pakken, niet om te kijken, blind te gaan om uiteindelijk te concluderen dat niemand blij is met het resultaat"*. In het geval van de PANR was dit uiteindelijk niet anders. Een typische omschrijving wordt gegeven door een oud-project manager die stelt dat het programma *"eigenlijk niet meer was dan een losse verzameling van projecten, die niet zo veel met elkaar te maken hadden"*. Uiteindelijk werden de projecten die onderdeel uit gingen maken van het programma vooral geselecteerd op basis van afstand. Als ze bij elkaar in dezelfde regio lagen, was het goed. Ieder project behield zijn eigen besluitvormingstraject en financieel budget. Van onderlinge samenhang was eigenlijk geen sprake.

Het programma is voortijdig afgerond, en wordt als gefaald beschouwd. Een VROM-raad advies over deze aanpak laat zien dat het rijk zich overmatig heeft gefocust op coördinatie van de verschillende projecten. Het advies laat zien dat de PNR de mogelijkheid bood ook voor integratie van beleidsdoelen, het vroegtijdig organiseren van meekoppelende belangen en het betrekken van marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Hier is echter weinig tot niets mee gedaan. De programmatische aanpak bleek uiteindelijk vooral neer te komen op een constante strijd van het rijk om enige invloed in projecten in de regio te krijgen, wat maar mondjesmaat is gelukt.

3.3 Randstad Urgent

De kern van de Nederlandse economie bevindt zich in de Randstad, de conurbatie tussen de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Onderzoek van de OESO (2004) en de Commissie Kok (2007) heeft echter laten zien dat deze regio haar internationale concurrentiepositie aan het verliezen is. De regio zou te weinig publiek groen hebben, de bereikbaarheid moest worden verbeterd, en hetzelfde gold voor ook investeringsklimaat voor buitenlandse bedrijven. Hoewel verschillende projecten in de regio in meer of mindere mate een bijdrage leverden aan het verbeteren van de positie van de Randstad, ging dit het vorige kabinet (Balkenende IV, van 2007-2010) niet snel genoeg. Om

daadwerkelijk voor een verbetering van de positie van de Randstad te zorgen werd een programma vastgesteld. Uiteindelijk kreeg dit programma de naam Randstad Urgent.

Het programma omvatte verschillende projecten die op een bepaalde manier een bijdrage leverden aan de verbetering van de concurrentiepositie van de Randstad. Echter, hiervoor bestond geen duidelijke criteria. Sterker nog, de 'Holland Acht' (de vier provincies en de vier grote gemeenten in de Randstad) had een lijst met mogelijke projecten en, volgens een programmamanager *"is deze lijst naast die van het Rijk gelegd en uiteindelijk kwamen daar 34 projecten uit"*. Er was geen duidelijk onderling verband tussen de projecten, behalve dat ze allemaal in de Randstad speelden. Bovendien, jaarlijks werden projecten afgerond en kwamen weer nieuwe projecten in het programma. En *"bijvoorbeeld een belletje van de burgemeester naar de minister leidde weer tot de toetreding van twee nieuwe projecten in het programma"*, aldus een rijksambtenaar. Omdat het programma duidelijke aansluiting vond bij de politiek-bestuurlijke top, wilden veel bestuurders dat de projecten worden opgenomen in het programma, zodat er bestuurlijke aandacht voor kwam. Dit mondt uit in een programma wat bestond uit *"een bonte verzameling van projecten"*, zoals een consultant het omschrijft.

Het doel van het programma is uiteindelijk maar ten dele gehaald. Sterker nog, gedurende het programma is het doel veranderd. Waar eerst werd gefocust op verbetering van de internationale concurrentiepositie, veranderde dit uiteindelijk in het veranderen van de bestuurlijke cultuur in de Randstad. Met name deze regio kenmerkt zich door de vele bestuurders die, *"allemaal hun plasje willen doen en constant de vinger in de pap willen houden, waardoor snelle besluitvorming simpelweg niet mogelijk is"*. Om dit te doorbreken zijn verschillende initiatieven genomen. Zo kreeg ieder project een bestuurlijk duo toegewezen. In plaats van het grote aantal bestuurders dat normaal gesproken aan tafel zat, werd dit nu per project beperkt tot twee. Dit duo tekende een contract waarin procesafspraken stonden. Ieder jaar werd een conferentie georganiseerd waar 'naming en shaming' werd toegepast. De bestuurder kon worden geroemd (naming) ten overstaan van alle andere bestuurders, of konden afgaan (shaming) als ze de afspraken niet hadden gehaald. Een programmabureau hield dit allemaal in de gaten. Omdat de voltallige bestuurlijke top op die conferenties aanwezig waren, ontstond er tussen bestuurders een strijd om de schaarse (politieke) aandacht. Iedereen wilde laten zien hoe goed ze het deden, waardoor vele projecten zijn gerealiseerd binnen een tijdschema wat volgens de geïnterviewden niet was gelukt zonder programma.

3.4 Programmatische Aanpak Stikstof

Aan infrastructurele en ruimtelijke ontwikkelingen worden vanuit milieuwetgeving vele eisen gesteld. Niet alleen op het gebied van luchtkwaliteit knellen die eisen soms, tegenwoordig lopen projecten ook aan tegen problemen rondom stikstofdepositie en ammoniak in relatie tot Natura2000-gebieden.

Het regiebureau (www.natura2000.nl) omschrijft Natura2000 als een Europees netwerk van natuurgebieden waarin belangrijke flora en fauna voorkomen die beschermd moeten worden. Het centrale idee is dat de biodiversiteit in deze gebieden behouden moet worden. Stikstof wordt geacht een invloed op de biodiversiteit te hebben. Om te voorkomen dat de biodiversiteit achteruit zou gaan door stikstofdepositie zijn

zogenaamde Kritische Depositiewaarden vastgesteld. Die worden gezien als ideale toestand waarin geen effecten op de betrokken habitats en soortenrijkheid optreden. In een situatie waarin de kritische depositiewaarde (nog) niet is bereikt, word volgens de Adviesgroep Huys (2009) iedere toename van depositie, dat wil zeggen nieuwe ontwikkeling, beschouwd als significant effect en daarom tegengehouden.

In navolging van de problematiek rondom luchtkwaliteit wordt ook in dit geval gezocht naar een programmatische oplossing waarbij enerzijds herstelmaatregelen en anderzijds nieuwe ontwikkelingen en activiteiten binnen het gebied worden afgewogen. Het doel voor ieder Natura2000-gebied moet het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen zijn, zoals geformuleerd in Vogelrichtlijn, de Habitatsrichtlijn en de Natuurbeschermingswet 1998.

Om deze doelstellingen te realiseren, moeten alle betrokken partijen die ontwikkelingen willen realiseren in of nabij de gebieden gezamenlijk maatregelen nemen. Er geldt een soortgelijke situatie als bij het NSL. Om ervoor te zorgen dat de doelen gehaald worden, is iedereen van elkaar afhankelijk.

De instandhoudingsdoelstellingen zijn echter zo scherp geformuleerd, dat gezamenlijke inspanning inhoudt dat nog steeds maar enkele projecten door kunnen gaan. Er moet dus wel inspanning worden geleverd, maar het is onzeker of daar resultaat tegenover zal staan. In de praktijk leidt dit dus tot een competitieve doelstelling: de winst van de één betekent verlies voor de ander.

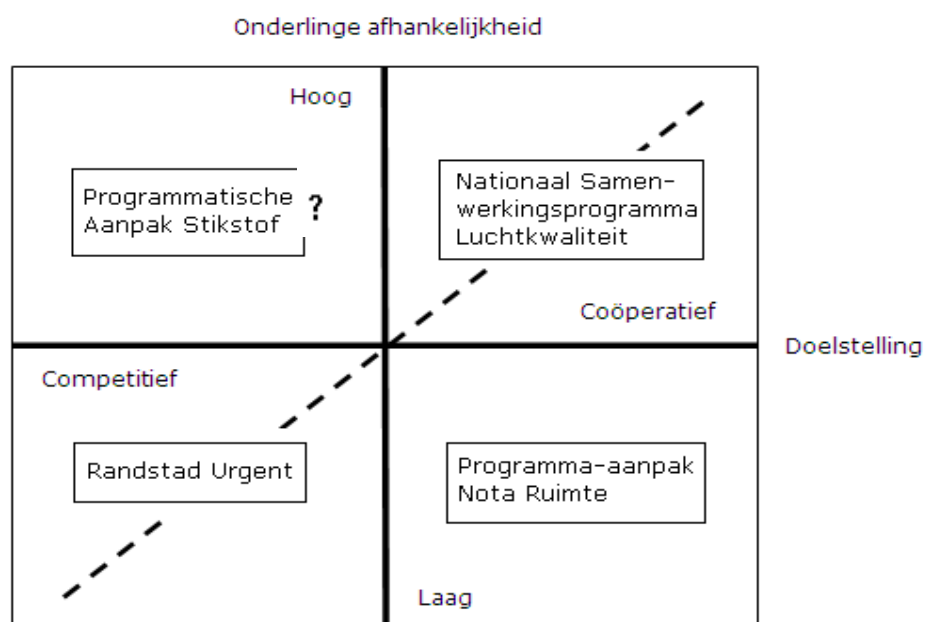
Momenteel is men nog bezig met de verdere uitwerking van het PAS. In de zomer van 2010 is een Voorlopig Programma Stikstof (VPAS) vastgesteld. Momenteel is dit nog volop in ontwikkeling. "De inzet is om nog voor het eind van het jaar een bestuurlijk akkoord te sluiten over het definitief Programma" (Brief Ministerie van ELI, 2011). Op dit moment focust men zich op de gebiedsgerichte uitwerking voor alle Natura2000-gebieden, waarbij specifiek wordt gekeken "of er voldoende ontwikkelruimte kan worden toegestaan door een combinatie van de daling van de depositie en de uitvoering van herstelmaatregelen" (ibid). Kortom, de haalbaarheid van een programmatische aanpak voor stikstofdepositie wordt nu onderzocht door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI).

4. Analyse

Op basis van het case onderzoek naar de doelstelling en onderlinge afhankelijkheid kunnen de verschillen tussen de programma's worden geïdentificeerd. In het geval van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) is er sprake van een hoge onderlinge afhankelijkheid en een coöperatieve doelstelling. De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is min of meer op dezelfde leest geschoeid. Echter, de spelers bij het PAS en NSL verschillen. De problematiek rondom stikstofdepositie speelt zich voor een groot deel af in de agrarische hoek. Vandaar dat het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI) trekker van dit programma is. Een ander belangrijk verschil met het NSL is de doelstelling. Waar in het geval van het NSL de doelstelling zo geformuleerd was, dat gezamenlijke inspanning gezamenlijk resultaat opleverde, is dit in het geval van het PAS totaal anders. Daar wordt de doelstelling competitief opgevat. Doordat de doelstelling zo scherp is geformuleerd dat gezamenlijke inspanning nog

steeds leidt dat maar enkele projecten door kunnen gaan, vertonen de actoren strategisch gedrag. Immers, als betekent dat tegenover inspanning niet vanzelfsprekend ook resultaat staat, willen de partijen 'in het spel' bewerkstelligen dat dit resultaat alsnog veilig gesteld wordt.

In vergelijking met het NSL kende ook in de Programma-aanpak Nota Ruimte (PNR) een coöperatieve doelstelling. Daarentegen zijn de projecten in veel mindere mate van elkaar afhankelijk. Het programma werd gezien als een 'losse verzameling van projecten'. Deze lage onderlinge afhankelijkheid kan men ook zien bij Randstad Urgent (RU). In dat geval is er echter sprake van een competitieve doelstelling, in vergelijking met de andere programma's. De projecten strijden onderling om de schaarse politieke aandacht. De programmatische aanpak lijkt slim om dit fenomeen te zijn opgesteld. Dit kan ook worden uitgezet in de figuur ontwikkeld in paragraaf 2. Figuur 5 laat zien hoe dat er uit ziet.



Figuur 5: De programma's uiteengezet in het doelstelling-onderlinge afhankelijkheid raamwerk.

Wat figuur 5 laat zien is dat in zowel het bij NSL als RU de doelstelling en de onderlinge afhankelijkheid congruent aan elkaar zijn. Bij de andere programma's is er sprake van een mismatch tussen doelstelling en interdependentie.

5. Conclusie en aanbevelingen

Bovenstaande resultaten bevestigen de stelling van Lycett et al. (2004) en Pellegrinelli (2008): de programmatische aanpak is geen 'one-size-fits-all approach'. Een programma succesvol tot een eind brengen is niet simpelweg een kwestie van een doelstelling formuleren en projecten daarmee verbinden en verknopen. Er komt veel meer bij kijken. Vanzelfsprekend is niet alleen congruentie tussen onderlinge afhankelijkheid en doelstelling van belang in het succes van een programma. De literatuur over programma management staat vol met 'kritische succesfactoren'. Kor en Wijnen (2007) wijzen

bijvoorbeeld op het belang een heldere doelomschrijving, goed eigenaarschap en de competentie van zowel de manager als de organisatie. Naast 'harde' management vaardigheden lijkt er met de trend naar programma's ook meer aandacht te komen voor de invloed van de betrokken stakeholders en de (complexiteit) van de omgeving.

Wat in de programma- en projectmanagementliteratuur tot dusver niet is onderkend, is dat congruentie tussen doelstelling en onderlinge afhankelijkheid ook een belangrijke voorwaarde blijkt te zijn. Op basis van case study onderzoek is hebben we laten zien dat dit in de praktijk wel het geval blijkt te zijn. Immers, zowel het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) als Randstad Urgent worden als succes beschouwd door zowel deelnemers als externe betrokkenen. Tegelijkertijd wordt de Programma-aanpak Nota Ruimte (PNR) als gefaald beschouwd. Interessant genoeg lijkt Randstad Urgent in meer of mindere mate het vervolg op de PNR. Veel projecten die onderdeel waren van het PANR komen (al dan niet in gewijzigde vorm) weer terug in Randstad Urgent. Met de andere invulling van het programma zijn deze projecten succesvol tot een eind gebracht. Echter, dit zijn vier gevalstudies die allen de theorie bevestigen. Om de relatie tussen doelstelling en *interdependency* te kunnen duiden is meer en dieper onderzoek vereist.

Als we er, op basis van het bovenstaande, vanuit gaan de congruentie een rol blijkt te spelen, rest de vraag, wat te doen met de PAS? Dit programma is nog in beweging en zoals het nu lijkt, zijn doelstelling en onderlinge afhankelijkheid niet congruent aan elkaar. In principe lijken er twee opties open te staan. Enerzijds kan worden geprobeerd een andere invulling aan het programma geven, waarbij de partijen niet meer gezamenlijk moeten proberen het doel te realiseren; het verminderen van de interdependentie. Om dit te kunnen bewerkstelligen lijkt het PAS niet te moeten kiezen voor een programmatische aanpak, maar kan het zo worden ingestoken dat het op een emissiehandel begint te lijken. Er wordt een algemeen plafond gesteld, eventueel met voortschrijdende normen, en de partijen moeten er dan zelf onderling met elkaar uitkomen. Hierdoor verandert de interdependentie van *reciprocal* naar *pooled*, wat neerkomt op een verlaging van de onderlinge afhankelijkheid. Anderzijds kan worden gekozen voor een veel meer coöperatieve doelstelling. Dit lijkt lastiger te realiseren. Omdat de doelstelling nu feitelijk al coöperatief is opgesteld, maar door de partijen in de praktijk als competitief wordt ervaren, lijkt de enige optie het verlagen van de doelstelling te zijn. Wellicht dat met gezamenlijke inspanning een minder zware doelstelling wel gerealiseerd kan worden. In dit geval rest echter de vraag in hoeverre dit wenselijk is, danwel praktisch gerealiseerd kan worden. Uiteindelijk moet, linksom of rechtsom, toch aan de (Europese) norm voldaan worden...

Literatuur

Adviesgroep Huys (2009), *Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving; Perspectief van een programmatische aanpak*. Ministerie van LNV, Den Haag.

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

- Blomquist, T. en J. Packendorff, J. (1998), "Learning from renewal projects: Content, context and embeddedness". In: Lundin, R.A. & C. Midler (1998). *Projects as Arenas for Renewal and Learning Processes*. Kluwer, Dordrecht.
- Brass, D.J (1985), "Technology and the structuring of jobs: employee satisfaction, performance, and influence", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 35, pp. 216-40.
- Brink, M. van den (2009), *Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma*, Eburon, Delft.
- Busscher, T., T. Tillema en J. Arts (2010), *De programmatische aanpak nader bekeken: Het nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Busscher, T., T. Tillema en J. Arts (2011), "Programma's geven lucht voor projecten". *Tijdschrift Lucht*, 2, (april 2011).
- Campion, M.A, G.J. Medsker en C.A. Higgs (1993), "Relations between work group characteristics and effectiveness: implications for designing effective work groups", *Personnel Psychology*, 46 pp. 823-50.
- Campion, M.A, E.A. Papper en G.J. Medsker (1996), "Relations between team characteristics and effectiveness: a replication and extension", *Personnel Psychology*, 49, pp. 429-52.
- Canonico, P. en J. Söderlund (2010), Getting control of multi-project organizations: Combining contingent control mechanisms. *International Journal of Project Management*, 28(8), 796-806.
- Commissie Kok (2007), *Advies commissie versterking randstad*. s.l.
- Commissie Elverding (2008) *Sneller en Beter*. s.l.
- De Roo, G. (2001) *Planning per se, per saldo*. Sdu Uitgevers, Den Haag
- Deutsch, M. (1949), "An experimental study of the effects of cooperation and competition upon group process", *Human Relations*, 2, pp. 199-231.
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. en W. Rothengatter (2003). *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Groothuijse, F., R. Uylenburg en M.N. Boeve (2011) *Het omgevingsrecht geprogrammeerd: Verkenning van de juridische mogelijkheden voor het ontwikkelen en harmoniseren van een programmatische aanpak in het omgevingsrecht*. STEM, Amsterdam.
- Jehn, K.A. (1995), "A multimethod examination of the benefits and detriments of intragroup conflict", *Administrative Science Quarterly*, 40, pp.256-82.
- Kor, R. en G. Wijnen (2007) *59 checklists for Project and Programme Managers*, Gower, Aldershot.
- Lycett, M., A. Rassau, en J. Danson (2004), "Programme management: A critical review". *International Journal of Project Management*, 22(4), pp. 289-299.
- Maylor H, T. Brady, T. Cooke-Davies en D. Hodgson D (2006) "From projectification to programmification" *International Journal of Project Management* 24(8) pp. 663-674.
- McCann, J.E. en J.R. Galbraith, (1981), "Interdepartmental relations", in Nystrom, P en W. Starbuck (Eds), *Handbook of Organizational Design*, Oxford University Press, New York, NY, volume 2, pp. 60-84.
- Miller, L.K. en R.L. Hamblin (1963), "Interdependence, differential rewarding, and productivity", *American Sociological Review*, 28, pp. 768-77.
- Ministerie van ELI (2011) *Toezegging Koopmans wetsvoorstel wijziging van de Crisis en herstelwet*. Tweede Kamer, 216538, Den Haag.

Ministerie van EZ, LNV, V&W en VROM (2003), *Infoblad nr. 1 nota ruimte*. Ministerie van VROM, Den Haag.

Ministerie van VROM, LNV, V&W and EZ (2006), *Nota ruimte*. Ministerie van VROM.

Newell, S., A. Goussevskaia, J. Swan, M. Bresnen and A. Obembe (2008) "Interdependencies in Complex Project Ecologies: The Case of Biomedical Innovation". *Long Range Planning*, 41, pp. 33-54.

OESO (2007). *Randstad Holland, Netherlands*. OECD Publishing, Parijs.

Office of Government Commerce (2007), *Managing Successful Programmes*. The Stationary Office, Londen.

Pellegrinelli, S. (1997), "Programme management: organising project based change", *International Journal of Project Management*. 15(3), pp. 141-149.

Pellegrinelli, S. (2008) *Thinking and Acting as a Great Programme Manager*. Palgrave MacMillan, Houndmills.

PMI (2008), *The standard for program management*, Project Management Institute (PMI), Newtown Square.

Priemus, H., B. Flyvbjerg en B. Van Wee (Eds.) (2008) *Decision-making on Mega-projects. Cost-benefit analysis, planning and innovation*. Edward Elgar: Cheltenham, UK.

Reiss, G., M. Anthony, J. Chapman, G. Leigh, A. Pyne en P. Rayner (2006) *Handbook of Programme Management*. Gower, Aldershot.

Rosenbaum, M.E, D.L. Moore, J.L. Cotton, M.S. Cook, R.A. Hieser, M.N. Shovar, en M.J. Gray (1980), "Group productivity and process: pure and mixed reward structures and task interdependence", *Journal of Personality and Social Psychology*, 39, pp. 626-642.

Rousseau, D.M. (1977), "Technological differences in job characteristics, employee satisfaction, and motivation: a synthesis of job design and sociotechnical theory", *Organizational Behavior and Human Performance*, 19, pp. 18-42.

Rousseau, D.M. (1978), "Characteristics of departments, positions, and individuals: contexts for attitudes and behavior", *Administrative Science Quarterly*, 23, pp. 521-540.

Saavedra, R., P.C. Earley, en L. Van Dyne, (1993), "Complex interdependence in task performing groups", *Journal of Applied Psychology*, 78, pp. 61-72.

Söderlund, J. (2004) "On the broadening scope of the research on projects: a review and a model for analysis", *International Journal of Project Management*, 22, pp. 665-667.

Thomas, E.J. (1957), "Effects of facilitative role interdependence on group functioning", *Human Relations*, 10, pp. 347-66.

Thompson, J.D (1967), *Organizations in Action*, McGraw-Hill, New York, NY.

TCI, Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004), *Grote projecten uitvergroot: Een infrastructuur voor besluitvorming*. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Van Buuren, A., J.M. Buijs en G.R. Teisman (2010), "Program management and the creative art of coepetition: Dealing with potential tensions and synergies between spatial development projects". *International Journal of Project Management*, 28(7), pp. 672-682.

Van de Ven, P. (2011) *Samenhang tussen Drentse projecten uit het Regio Specifiek Pakket Zuiderzeelijn: Een analyse vanuit programmamanagement betreffende inhoud, organisatie en process*. Ongepubliceerd concept Bachelor Thesis. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

Vegt, van der G. en E. Van de Vliert (2001) "Intragroup interdependence and effectiveness; review and proposed directions for theory and practice", *Journal of Managerial Psychology*, 17(1), pp. 50-65.

VROM-raad (2007) *Briefadvies Programma Aanpak Nota Ruimte*. Raden voor de Leefomgeving, Den Haag.

VROM-raad (2008) *Randstad 2040: verbinden en verknopen; Briefadvies Integrale Langetermijnvisie Randstad 2040*. Raden voor de Leefomgeving, Den Haag.

www.natura2000.nl, bezocht op 24 augustus 2011

WRR, 1994. *Versnelling Juridische Procedures Grote Projecten*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag