

Het managen van strategische beleidstrajecten

Balanceren tussen chaos en orde

December 2007



Ministerie van Verkeer en Waterstaat



Ministerie van Economische Zaken



Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

VROM



Colofon

'Het managen van strategische beleidstrajecten. Balanceren tussen chaos en orde' is een publicatie van de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 10 december 2007. Tot stand gekomen met hulp van KPMG Sustainability B.V.

Inhoudsopgave

	Inleiding	4
	Complexe strategische beleidstrajecten	7
	Lessen van ervaren managers	
01	OV-chipkaart	23
02	ProSes en PMR	35
03	Herziening Zorgstelsel	51
04	Energietransitie	65
05	Ruimte voor de Rivier	79
06	NMP4	89
07	NMP2	103
	Bijlage	110

Inleiding

Moderne, complexe samenlevingen brengen complexe maatschappelijke problemen voort. Problemen die maar niet oplossen. Zoals de stijgende energieconsumptie, die niet duurzaam is, de toenemende files en transportproblemen, de hoge kosten voor de zorg of het overstromen van rivieren. Het zijn problemen met een hoge urgentie en die om een adequate actie vragen van de verantwoordelijke ministers.

In het regeerakkoord Balkenende IV 'Samen werken, samen leven' schetst het kabinet de samenleving die het voor ogen staat en de rol van een dienstbare publieke sector in deze samenleving. Politiek is vormgegeven aan de toekomst van de samenleving. Zij heeft als taak vele – vaak uiteenlopende – belangen tegen elkaar af te wegen en keuzen te maken voor het oplossen van maatschappelijke problemen.

Nu is dat eenvoudiger gezegd dan gedaan. De overheid heeft niet alles in eigen hand. De samenleving wordt voor een belangrijk deel gemaakt door de burgers zelf, wordt steeds ingewikkelder en raakt ook meer vervlochten met het buitenland. Wel vraagt diezelfde samenleving van de overheid om heel voortvarend met integrale oplossingen te komen. Dit alles vergt dan ook het nodige van de overheid.

Het kabinet heeft daarom besloten tot een vernieuwing van de rijksdienst. Niet alleen moeten de structuur en de kwantiteit veranderen, ook de cultuur en kwaliteit. Nieuwe en flexibele werkwijzen zijn nodig. Het geijkte 'min of meer projectmatig van A naar B werken' volstaat niet meer. Complexe maatschappelijke problemen vergen beleidstrajecten met een ander type management en een andere manier van organiseren.

Centraal in deze publicatie staat het management van strategische beleidstrajecten: de projecten en programma's met behulp waarvan de rijksoverheid complexe maatschappelijke problemen probeert op te lossen. Wat deze beleidstrajecten kenmerkt is dat zij in veel gevallen geen ordelijk, maar een

chaotisch verloop hebben en dat toeval en samenloop van omstandigheden een belangrijke rol kunnen spelen.

Zo kan een maatschappelijk probleem urgent zijn, maar dat wil nog niet zeggen dat de oorzaak meteen ook duidelijk is, of door alle partijen als zodanig wordt herkend. Het draagvlak om een probleem aan te pakken is niet per definitie zeker. Ook de context kan zomaar wijzigingen door de komst van nieuwe actoren, beslissers en besluiten. Afspraken blijken niet altijd afspraken te zijn. En tegelijkertijd willen zowel politieke als ambtelijke opdrachtgevers meer grip op het verloop van het beleidstraject.

Het professionele leven van de ervaren project- en programmamanager wordt dan ook gekenmerkt door balanceren. Tussen dingen die je juist wel of juist niet moet doen. Tussen het leren accepteren van het chaotische verloop van een strategisch beleidstraject of het toegeven aan de behoefte aan grip op het proces. En dat terwijl het handboek voor het managen van strategische beleidstrajecten niet bestaat.

Daarmee is het managen van een strategisch beleidstraject in feite een zoektocht, net als het maatschappelijke probleem dat moet worden opgelost. Op deze zoektocht leren managers van de ervaringen die zij van dag tot dag opdoen. Om de managers daarin bij te staan hebben de ministeries van VROM, EZ, V&W en BZK de handen ineengeslagen bij de realisatie van een tweetal initiatieven:

A. Het voorliggende boekje. In dit boekje tref je de lessen aan die ervaren project- en programmamanagers kunnen trekken op basis van eigen ervaringen en die zij willen overdragen aan andere managers. Hierbij staat het perspectief van de manager centraal. Wat doen managers om het strategische beleidstraject op gang te houden, wat zijn de interventies die ze plegen om ervoor te zorgen dat de besluitvorming niet stopt, dan wel dat een genomen besluit ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd?

B. De vorming van een nieuw netwerk van ervaren project- en programma-managers van de rijksoverheid. Het doel van dit netwerk is het bieden van een platform waarop ervaren managers de kennis en ervaring die zij hebben opgedaan met het sturen van strategische beleidstrajecten kunnen uitwisselen. Het netwerk stelt managers in staat om te sparren met andere ervaren managers over de aanpak van problemen die men gedurende een strategisch beleidstraject kan tegenkomen.

Naast deze primaire doelstelling heeft het netwerk ook een functie bij de training en opleiding van trainees, jonge projectmanagers of managers die een Management Development-programma doorlopen. Het netwerk is beschikbaar om kennis en ervaring in te brengen in de bestaande trainings- en opleidings-programma's. Ook is het de bedoeling dat het netwerk een verbinding aangaat met andere netwerken van projectleiders en deze de gelegenheid biedt tot het stellen van hulpvragen.

Het is de ambitie van de initiatiefnemers om het netwerk uit te laten groeien naar een groep van ongeveer vijftig ervaren managers, afkomstig van alle departementen van de rijksoverheid. Het 'eigendom' van het netwerk ligt bij de deelnemers van het netwerk. De activiteiten die worden georganiseerd hangen af van de behoeften die managers zelf hebben en van de mate waarin zij op deze behoeften acteren.

Met dit boekje wensen de opstellers je veel leesplezier. Wij hopen dat de lessen je aanzetten tot meer willen weten of tot het willen uitdragen van je eigen ervaringen. Tevens zouden wij je willen aanmoedigen om je aan te sluiten bij het nieuwe netwerk van ervaren project- en programmamanagers. Je bijdrage aan de ontwikkeling van het management van complexe strategische beleidstrajecten is van harte welkom.

Complexe strategische beleidstrajecten

Inleiding

Ongeveer één jaar voor de publicatiedatum van dit boekje heeft een aantal ervaren project- en programmamanagers – die zich verderop in dit boekje bekendmaken – het initiatief genomen tot het uitwisselen en documenteren van lessen uit wat zij noemen ‘strategische beleidstrajecten’, ofwel besluitvormende of uitvoerende beleidstrajecten met zeer veel maatschappelijke en politieke aandacht.

De wens om ervaringen uit te wisselen kwam voort uit de bijzondere complexiteit en dynamiek van strategische beleidstrajecten. In de meeste gevallen zo complex als de maatschappij zelf. Een voorbeeld: bij de start van een strategisch beleidstraject is het in veel gevallen bijna niet mogelijk, of zelfs niet wenselijk, om een voor alle betrokken partijen heldere en acceptabele eindsituatie te formuleren. Daar staat echter tegenover dat er een cultuur is ontstaan waarin opdrachtgevers in toenemende mate grip willen op het verloop van een strategisch beleidstraject, en soms al bij de start van een traject vragen om goed gedefinieerde eindresultaten. Dit met alle valkuilen van een onduidelijk maatschappelijk draagvlak van dien.

Hoewel een dergelijke constatering niet nieuw is, ontbrak het bij de rijksoverheid aan een overzicht van lessen die we kunnen trekken uit strategische beleidstrajecten en de mogelijkheid om deze te delen, zodat andere managers hiervan kunnen leren met het oog op toekomstige strategische beleidstrajecten. Om in de behoefte te voorzien zijn de lessen uit zeven strategische beleidstrajecten verzameld in dit boekje.

Alvorens op de lessen in te gaan, is een kenschets van het begrip ‘strategisch beleidstraject’ op zijn plaats. Deze kenschets is opgetekend uit de gesprekken

en analyses met de ervaren project- en programmamanagers in de aanloop naar deze publicatie. Het streven naar volledigheid was hierbij geen doelstelling.

Besluitvormers en besluiten

Laten we beginnen met het strategische beleidstraject een herkenbare plek te geven. Strategische beleidstrajecten maken deel uit van zogenaamde besluitvormingsprocessen, ofwel het voorbereiden, het vaststellen en het uitvoeren van besluiten. De activiteiten die aan een besluit voorafgaan, bereiden het voor. De activiteiten die op het besluit volgen, voeren het uit. Strategische beleidstrajecten hebben veelal als doel om een besluit voor te bereiden, en zo bij te dragen aan het kantelpunt tussen beleid en uitvoering.

Mede als gevolg van een almaar toenemende bedrijfsmatige cultuur in de publieke sector laten opdrachtgevers (de besluitvormers) een toenemende behoefte zien om besluitvormingsprocessen gefaseerd en ordelijk te laten verlopen. Opdrachtgevers doen dat om meer grip te krijgen op deze processen. Meestal zijn de pogingen erop gericht om de positie van het besluit, en daarmee de besluitvormer, te versterken.

Uit onderzoek¹ blijkt echter dat het minstens zo belangrijk is om oog te hebben voor het chaotische karakter van besluitvormingsprocessen. Zo geven onderzoeken keer op keer aan dat veel van de geboekte resultaten in besluitvormingsprocessen het gevolg zijn van een samenloop van omstandigheden en niet van genomen besluiten, hoe overvloedig ook aanwezig.

¹ Publiekmanagement op de grens van chaos en orde, G.R. Teisman, Academic Services, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005

Het besluit bestaat niet

In zijn boek 'Complexe besluitvorming'² schrijft Geert Teisman dat 'het besluit' in de empirie niet is te ontdekken. Hij schrijft hierover het volgende: "Bij elk proces zat ik alras opgescheept met vele beslissingen. Zij waren genomen door officiële publieke leiders, zoals de Tweede Kamer, het kabinet, de minister, ambtenaren die namens de minister spraken, gemeenteraden, colleges van B&W, projectorganisaties of directies van ondernemingen. Ze waren vastgesteld in officiële documenten en kenbaar gemaakt aan anderen in termen als "wij hebben het volgende besluit genomen". Formeel kwamen ze in aanmerking voor het predikaat 'het besluit', maar geen ervan vormde het cruciale kantelpunt tussen voorbereiding en uitvoering. Regelmatig begonnen betrokkenen daarna weer opnieuw een besluit voor te bereiden. Van uitvoering kwam regelmatig weinig terecht, of later dan verwacht en tegen hogere kosten. En na elke beslissing namen deels nieuwe actoren in nieuwe arena's nieuwe beslissingen met nieuwe inhoudelijke richtingen. Ik ging inzien dat na elke beslissing, wie deze ook neemt, de collectieve wilsvorming doorgaat. In de vervolprocessen ontmoeten supporters van de beslissingen hun tegenstanders opnieuw onder het motto 'nieuwe ronden, nieuwe kansen'. Daarbij ontrolt zich in een context van wijzigende omstandigheden, veranderende handelspraktijken en variaties in participanten een kluwen van reeksen beslissingen die in onderlinge interactie de uitkomsten van processen bepalen. Geen enkel besluit is daarbij doorslaggevend."

² Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op ruimtelijke investeringen, G.R. Teisman, VUGA, Den Haag, 1992

Oog voor chaotisch verloop

Nu kun je het de opdrachtgevers niet kwalijk nemen dat zij pogingen doen om hun positie in het besluitvormingsproces te verstevigen. Zij dragen uiteindelijk de meeste verantwoordelijkheid. Ook verbinden zij zich in veel gevallen openlijk aan het succes van een strategisch beleidstraject. Echter, de vraag of strategische beleidstrajecten wel een logisch gefaseerd en ordentelijk verloop kunnen hebben, is heel reëel. Om hiervoor gevoel te kunnen ontwikkelen is met de project- en programmamanagers gesproken over wat zij ervaren als de belangrijkste kenmerken van complexe strategische beleidstrajecten. De volgende hoofdkenmerken zijn genoemd:

A. De opgave

Bij een complex strategisch beleidstraject is vaak sprake van een urgent probleem en veel druk op het kabinet om het probleem op te lossen. Echter, de aanwezigheid van urgentie wil nog niet zeggen dat het echte probleem ook duidelijk is, en door alle betrokken partijen als zodanig wordt herkend. Ook is een bredere maatschappelijke betrokkenheid om het probleem aan te pakken niet per definitie zeker en kan vaak geen voorbeeld worden genomen aan het verleden omdat de opgave uniek is. Daar komt nog bij dat sommige opgaven heel concreet zijn, zoals de ontwikkeling van de OV-chipkaart, maar andere juist veel minder, zoals het zoeken van wegen waarlangs de energietransitie van Nederland zich moet gaan afspelen. De start van menig strategisch beleidstraject laat zich dan ook kenmerken als een zoektocht.

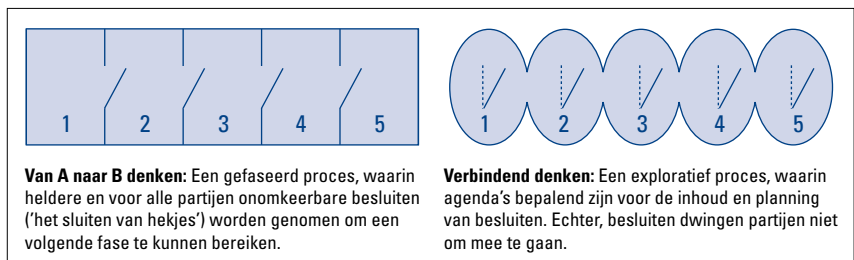
B. Het eindresultaat

Wat voor de opgave geldt, gaat in belangrijke mate ook op voor het eindresultaat. Bij de meeste strategische beleidstrajecten is het gewenste eindresultaat, en het proces waarlangs dit moet worden bereikt, vooraf niet bekend. Niet alleen is het moeilijk om vooraf een voor alle partijen heldere en acceptabele eindsituatie te formuleren, vaak is het ook niet wenselijk.

Te vroeg in het proces sturen op het definiëren van het eindresultaat, terwijl het draagvlak voor bepaalde oplossingen op de korte of langere termijn nog onduidelijk is, wordt door de managers gezien als risicovol. Echter, daar staat tegenover dat opdrachtgevers in het publieke domein al bij de start van beleidstrajecten in toenemende mate vragen om helder gedefinieerde eindresultaten.

C. De actoren

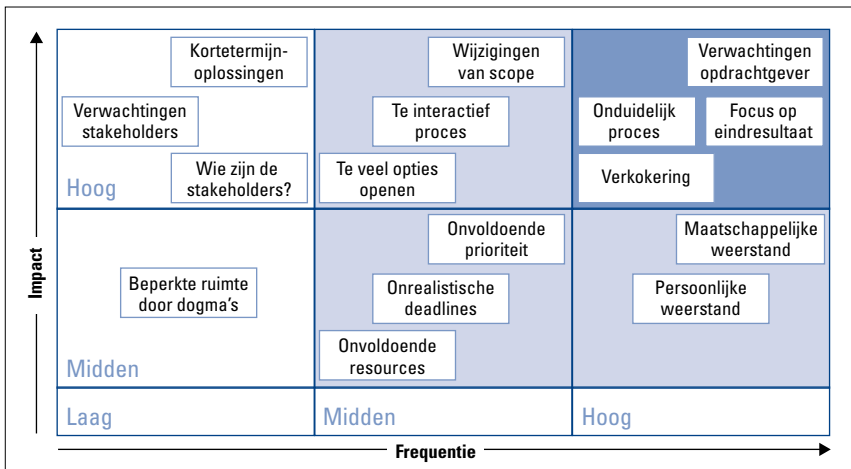
Strategische beleidstrajecten zijn erg dynamisch. Op de eerste plaats heb je te maken met de betrokkenheid van diverse actoren (departementen, andere overheden, belangengroeperingen, private partijen, etc.) met uiteenlopende belangen, macht, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Daarnaast kan een – als gegeven beschouwde – maatschappelijke context opeens veranderen door de komst van nieuwe actoren, nieuwe arena's of nieuwe beslissingen. Ook is het kenmerkend voor strategische beleidstrajecten dat er besluiten zijn te nemen. Echter, deze besluiten dwingen de partijen niet om mee te gaan. Door de soms moeizame verenigbaarheid van eigen belangen en maatschappelijke belangen kiezen actoren er soms voor om nieuwe verbindingen aan te gaan, in de hoop dat daarmee nieuwe besluiten ontstaan.



D. De politiek

De meeste complexe strategische beleidstrajecten kennen een langere tijdshorizon. Op deze horizon is het heel voorstelbaar dat politieke panelen verschuiven nog voordat het (tot dan toe gewenste) eindresultaat is bereikt. Ervaren managers moeten er dan ook rekening mee houden dat er continu sprake is van invloedrijke politieke interventies, die kunnen leiden tot een verandering van het opdrachtgeverschap, dan wel tot wijzigingen van de scope van het strategische beleidstraject.

De conclusie van de project- en programmamanagers was dan ook dat complexe strategische beleidstrajecten geen ordentelijk, maar een chaotisch verloop hebben. Als gevolg hiervan komen project- en programmamanagers ook diverse knelpunten en problemen tegen bij het dagelijks managen van strategische beleidstrajecten. In het onderstaande overzicht is een aantal van deze knelpunten en problemen weergegeven, onderverdeeld naar de impact op het beleidstraject en de frequentie waarmee ze kunnen voorkomen in strategische beleidstrajecten.



Besluitvormend werken

Door de bovengenoemde kenmerken van strategische beleidstrajecten, en de knelpunten en problemen die daarmee samenhangen, zijn in de ogen van de project- en programmamanagers de 'klassieke' methoden voor projectmatig werken in mindere mate effectief. Projectmatig werken leent zich uitstekend voor het uitvoeren van vastomlijnde taken, gericht op het realiseren van een vooraf bepaald resultaat en binnen vastgestelde budgetten en termijnen. Daarmee is projectmatig werken vooral geschikt voor opdrachtnemers die concrete en overzienbare besluiten uitvoeren. De ervaren project- en programmamanager, die met behulp van een strategisch beleidstraject een besluit moet voorbereiden, zal naast projectmatig werken ook andere stijlen van management moeten beheersen.

Om een onderscheid te maken met projectmatig werken wordt in de literatuur³ de aanpak voor het voorbereiden van besluiten ook wel aangeduid met de term 'besluitvormend werken'. Bij besluitvormend werken is de aanpak van de ervaren project- en programmamanager primair afgestemd op de agenda van de besluitvorming. In de praktijk betekent dit dat de agenda's van allerlei actoren bepalend kunnen zijn voor de inhoud en de planning van de te nemen besluiten. Ook zijn gebeurtenissen zoals verkiezingen, zomerreces, rampen, conjunctuur, politiek tumult en partijpolitiek van grote invloed op de tendens van de besluitvorming. Het uitgangspunt daarbij is dat de besluitvorming niet mag stagneren, en dat er vrijheid moet zijn in de manier om dat te bereiken. Dat laat overigens onverlet dat sommige beheersinstrumenten altijd goed toepasbaar zijn in complexe strategische beleidstrajecten. Denk bijvoorbeeld aan budgetbeheersing, capaciteitplanning en risicomangement.

³ Besluitvormend werken, waar projectmatig werken niet werkt, O. van Duin, artikel, 1997

Meervoudige managementstijl

Ervan uitgaande dat met 'besluitvormend werken' meer recht wordt gedaan aan de complexiteit van strategische beleidstrajecten, wordt het interessant om te bekijken welke invulling kan worden gegeven aan deze aanpak. In de literatuur⁴ wordt hierbij het volgende centraal gesteld: het vermogen van leidinggevendenden (project- en programmamanagers) om complexiteit reducerende (orde) en complexiteit erkennende (chaos) managementbenaderingen van elkaar te onderscheiden, het vermogen om deze stijlen met elkaar te verbinden en als gevolg daarvan het vermogen om in alle situaties effectief sturing te geven. Juist door het kunnen maken van combinaties is het mogelijk om spanning tussen orde en chaos te hanteren.

Kenmerken van een complexiteit erkennende aanpak zijn:

- Eigen gedrag in overeenstemming brengen met de context.
- Snelheid maken door partijen met elkaar te verbinden.
- Partijen de ruimte geven tot verantwoordelijk gedrag.
- Kennis laten stromen en kwaliteiten combineren.
- Ketens en processen faciliteren.

In complexe strategische beleidstrajecten komen we dezelfde kenmerken tegen bij de wijze waarop ervaren project- en programmamanagers aandacht geven aan de relaties met de opdrachtgevers en met de actoren. Vooral bij deze relaties komen de complexiteit en dynamiek van een strategisch beleidstraject tot uiting. Op basis van de ervaringen van de project- en programmamanagers kunnen hierbij de onderstaande lessen worden getrokken. Deze zijn verder uitgewerkt in het onderdeel 'Lessen van ervaren managers' van deze publicatie.

⁴ Publiekmanagement op de grens van chaos en orde, G.R. Teisman, Academic Services, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005

De relatie Actoren – Project- en programmamanager

- Creëer ruimte voor gedragen oplossingen door van start te gaan met een open opdracht. Alleen open opdrachten kunnen leiden tot baanbrekende oplossingen. Draagvlak ontstaat als partijen zelf kunnen meedenken.
- Manage bij de start van het traject de verwachtingen over het karakter van het eindresultaat. Wees direct helder over uiteenlopende verwachtingen van partijen. De bom kan maar beter vroeg ontploffen.
- Aan het begin van het project is het effectiever om te bespreken wat het resultaat niet moet zijn. Door dit in de loop van het project steeds weer te herhalen wordt in de tijd focus ten aanzien van het resultaat bereikt.
- Creëer ruimte voor nieuwe richtingen en behoud voortgang in het project door af te spreken dat tussentijdse afspraken pas definitief zijn bij overeenstemming over het totale pakket.
- Werk van buiten naar binnen, maak er een continu proces van en laat zien dat je er wat mee doet. Gebruik de inspiratie en ideeën uit het veld.
- Geef ruimte aan partijen die het beleid moeten gaan uitvoeren. De expertise van marktpartijen over het 'hoe' is van grote waarde.
- Staar je niet altijd blind op draagvlak. Voor complexe zaken moet je de opinie van het publiek of andere actoren soms even terzijde schuiven.
- Betrek zowel het regime als nichespelers voor innovatieve kracht. Kleine spelers hebben vaak grote ideeën.

De relatie Opdrachtgever – Project- en programmamanager

- Creëer stuwende krachten buiten de staande organisatie voor de veranderingen die nodig zijn. Niemand kan zich aan de eigen haren uit het moeras trekken.
- Bouw duurzame relaties en creëer spanning om verandering te bewerkstelligen. Zorg voor spanning én plezier.
- Start het beleidstraject met de politiek om een sterk commitment voor het proces te verkrijgen. Neutrale analyse helpt om ideologisch te ontkleuren.
- Maak de staande organisatie medeverantwoordelijk voor de totstandkoming van het besluit. Anders ontstaat het 'not invented here'-syndroom bij de implementatie.
- Creëer tempo door commitment aan deadlines. Harde afspraken over deadlines creëren energie.
- Behoud voortgang door politisering en ideologisering in een vroegtijdig stadium te voorkomen. Ga strategische coalities aan om politieke druk te managen.
- Langeretermijnvisies creëren ruimte voor innovatie. Laat toekomstbeelden functioneren als een 'eye opener'.
- Stel niet alle documenten bestuurlijk vast. Dat creëert snelheid.
- Stuur expliciet op de voor- en nadelen van de gekozen organisatiestructuur van het strategische beleidstraject.

- Creëer interdepartementaal draagvlak door dieptegesprekken met verschillende bewindspersonen. Verlaag daarmee de kans op misinterpretatie en onbegrip.
- Ga het gevecht met de gevestigde orde niet alleen aan. Zorg ook voor druk van buitenaf.
- Bevorder de creativiteit van het ambtelijke apparaat door te werken met (interdepartementale) werkgroepen die mogen functioneren zonder last en ruggespraak.

Flexibele organisaties

Om ruimte te kunnen bieden aan de bovengenoemde stijl van managen, en dus aan een meer chaotisch verloop van strategische beleidstrajecten, kiezen opdrachtgevers steeds vaker voor het uitvoeren van projecten en programma's buiten de eigen lijn. De motieven die zij daarvoor hebben zijn bijvoorbeeld het kunnen maken van tempo in plaats van slachtoffer te worden van de eigen procedures, het kunnen voorkomen van interne spanningen tussen beleid en uitvoering of het creëren van mogelijkheden om projecten en programma's interdepartementaal te bezetten en met behulp van co-design het draagvlak voor de uitgangspunten en uitkomsten verder te vergroten.

Meer werken buiten de lijn betekent ook meer behoefte aan ervaren project- en programmamanagers met specifieke competenties. Bij de totstandkoming van dit boekje is gesproken met een aantal opdrachtgevers over de competenties die de opdrachtgever het vertrouwen geven dat een manager staande blijft in de dynamiek van complexe strategische beleidstrajecten. In de ogen van deze opdrachtgevers heeft de 'ideale' project- en programmamanager het volgende profiel:

- Wel buiten de lijn werken, maar niet buiten de lijn 'praten'. Managers mogen niet los komen te staan van de eigen lijn. De lijnorganisatie, je directeur-generaal en de verantwoordelijke minister moeten heel goed aangesloten blijven.
- Wel zelf de weg naar de minister kunnen afleggen, maar niet een te diepgaande relatie ontwikkelen met deze politieke opdrachtgever. De kans dat politisering van een project of programma plaatsvindt, is al groot. Deze niet verder vergroten.
- Niet voor alles op de stoep van je eigen directeur-generaal staan, maar feilloos aanvoelen wanneer je wel moet escaleren. Dat betekent dat er vele beslissingen zijn die je als manager zelf moet nemen. Sommige echter weer niet.
- Van buiten naar binnen werken, want het maatschappelijke probleem speelt zich op straat af. Dat betekent de buitenwacht inschakelen bij het ontwerpen van de oplossing. Echter, de politieke scherpste van de opdracht moet dit toelaten.
- De politieke taakstelling zeer serieus nemen. Maar tegelijkertijd ook de nodige 'reality checks' uitvoeren. Indien blijkt dat een oplossing niet meer oké is, omdat de maatschappij deze niet wenst, dit dan ook ter sprake durven brengen.
- Je directeur-generaal goed positioneren op het moment dat hij de hete kolen uit het politieke vuur moet slepen. Maar, ook bereid zijn om je opdracht terug te geven op het moment dat je directeur-generaal onvoldoende steun geeft.

Uitleiding

Zoals we al aangaven, hebben de ervaren project- en programmamanagers bij het kenschetsen van wat 'complexe strategische beleidstrajecten' in hun ogen zijn, niet gestreefd naar volledigheid. De belangrijkste doelstelling van de kenschets was het creëren van een gezamenlijk referentiekader voor de inventarisatie en documentatie van de lessen. Wij hopen dat, met al zijn beperkingen, dit referentiekader je helpt bij het doorgronden van de lessen die zijn opgenomen in het onderdeel 'Lessen van ervaren managers' van dit boekje.



Lessen van ervaren managers





01

OV-chipkaart

Project:

OV-chipkaart

Projectleider:

Donné Slangen

Context:

Sinds de jaren tachtig loopt er al een discussie over een andere betalings-techniek binnen het openbaar vervoer. De huidige systemen zijn verouderd, te duur en minder gebruiksvriendelijk dan nieuwe technieken mogelijk maken. De decentralisatie en de verzelfstandiging van het openbaar vervoer zorgden voor een stroomversnelling voor de ontwikkeling van de OV-chipkaart. De vervoerbedrijven wilden met eigen abonnementen komen en meer variatie kunnen brengen in hun tarieven. Eind jaren negentig is een poging van de overheid om een ander systeem in te voeren mislukt. Om tot daadwerkelijke introductie van een ander systeem te komen, hebben vijf grote vervoerbedrijven de handen ineengeslagen. NS, Connexxion en de stadsvervoerbedrijven GVB (Amsterdam), HTM (Den Haag) en RET (Rotterdam), samen verantwoordelijk voor zo'n negentig procent van het openbaar vervoer in Nederland, werken hiervoor samen in de organisatie Trans Link Systems (TLS). De overheid heeft geld ter beschikking gesteld voor de ontwikkeling van de OV-chipkaart en moet zorg dragen voor een gedragen besluit over de invoering.

Opdracht:

Opstellen van een gedragen besluit over de invoering en de implementatie van een ander betalingssysteem binnen het openbaar vervoer.

Omvang project in euro's:

1,25 miljard (bruto-investeringen).

Omvang projectorganisatie:

De projectdirectie bestond uit circa 25 medewerkers. Daarbuiten was een veel grotere groep vanuit het bedrijfsleven actief.

Bereikt resultaat:

Een door alle partijen gedragen besluit (consumenten, overheden en bedrijven) over de invoering van de OV-chipkaart in juni 2006. En de aanpak heeft een snelle implementatie mogelijk gemaakt. Het besluit over de afschaffing van het oude systeem (strippenkaarten) zal later plaatsvinden.

LES 1

Geef ruimte aan partijen die beleid moeten uitvoeren

Expertise marktpartijen over het 'hoe' is van grote waarde

Waarom was het nodig?

Sinds de jaren tachtig loopt er al een discussie over een andere betalings-techniek binnen het openbaar vervoer. Eind jaren tachtig is een poging van de overheid om een ander systeem in te voeren mislukt. De overheid was opdrachtgever van dit project en probeerde zelf het systeem te ontwikkelen vanuit een grote projectdirectie. De overheid kende de bedrijfsprocessen van de vervoerders echter niet goed en mede daarom is het project mislukt. De les die uit deze aanpak is getrokken is om de ontwikkeling van de OV-chipkaart (het betalingssysteem/'de kassa van de vervoerders') aan de bedrijven over te laten zonder wettelijke bepalingen die het hoe en wat voorschrijven. Het hoe moet je overlaten aan de partijen die ook de risico's kunnen managen. De overheid weet niet hoe de kassa van de vervoerders werkt en moet dan ook niet proberen om het systeem zelf op te zetten.

Hoe is de totstandkoming van het systeem gemanaged?

Binnen Verkeer en Waterstaat is gekozen voor een structuur met een kleine programmadirectie. Veel van het werk werd door de bedrijven en toeleverende industrie (met name IT-systemen en -concepten) zelf gedaan. Daarbinnen heeft de programmadirectie bepaald op welke onderdelen de overheid de regie naar zich toe moet trekken. De projectorganisatie heeft het kritieke pad beschreven en is het proces op deze punten heel nauwgezet gaan monitoren.

Medewerkers vanuit de projectorganisatie volgen de vijf kritieke paden en stellen 'stoplichtnotities' op. Als het nodig is wordt geïntervenieerd om voortgang te bewerkstelligen (zie ook les 2).

De projectorganisatie heeft de regie verder opgepakt door:

- Helpen het willen te bepalen.
- Het kunnen mogelijk maken.
- Het mogen toestaan.

'Helpen het willen te bepalen' is gedaan door te zoeken naar mensen die persoonlijk geïnteresseerd waren om het project te doen slagen. Met deze mensen is de start gemaakt en zodoende zijn snel stappen richting de uitwerking van het systeem gemaakt. Tevens is de uitvoering van een KBA belangrijk geweest bij het bepalen van het willen. De KBA heeft partijen ervan overtuigd dat de invoering mogelijk was en tegen welke kosten. De uitwerking van de inhoud is overgelaten aan de bedrijven. Voor het kunnen mogelijk maken heeft het ministerie budget en stimuleringsgeld beschikbaar gesteld en onderzoeken laten uitvoeren. Daarmee is het systeem door de bedrijven ontwikkeld.

Een voorbeeld van het nut van het overlaten van de inhoud aan de bedrijven betreft de in het project uitgevoerde pilots. Vanuit het ministerie wilde men zes pilots voor zes verschillende elementen van het systeem uitvoeren. Eén pilot voor de tarieven, één pilot voor de poortjes, etc. De bedrijven vonden een dergelijke aanpak niet integraal genoeg. De pilots zouden in deze vorm onvoldoende informatie opleveren voor de bedrijfsprocessen van de vervoerders. Uiteindelijk is gekozen voor integrale tests (o.a. in Rotterdam).

Een ander voorbeeld waarin het principe 'de regie op het proces behouden maar de inhoud overlaten aan de bedrijven' goed naar voren is gekomen, is rondom het 'go/no go'-besluit in de Tweede Kamer. Belangrijke input voor dit besluit waren de uitkomsten van de systeemtest. Meestal stelt het ministerie in een dergelijk geval de normen op waaraan het systeem moet voldoen en trekt daarmee ook het probleem naar zich toe. Het ministerie moet dan bijvoorbeeld bepalen hoe hoog het uitvalpercentage mag zijn. In dit geval is tegen de bedrijven gezegd: "als jullie je via de systeemacceptatie vastleggen voor de koop van het systeem dat voor jullie betrouwbaar is, dan is dat voor ons het signaal dat we kunnen vertrouwen op een goed systeem". De deadline voor het uitvoeren van de systeemacceptatie zelf werd echter niet gehaald. Om de dynamiek te behouden is er toen aan een externe auditor gevraagd om te beoordelen of systeemacceptatie (technisch) binnen een jaar mogelijk was. Dit was het geval volgens de auditor en op basis daarvan is het 'go/no go'-besluit van de Tweede Kamer gebaseerd.

Voor het 'mogen' heeft de projectorganisatie draagvlak gecreëerd door inhoud en bestuurlijke processen te laten samenkomen. Het verkrijgen van draagvlak bij provincies en kaderwetgebieden voor het nieuwe betalingssysteem ging, ondanks het persoonlijk commitment van enkele provinciale bestuurders, niet makkelijk. Het is niet gelukt om één convenant in gezamenlijk verband af te sluiten. Het bleek niet voldoende te zijn om alleen te investeren in de bestuurders, maar ook de ambtenaren die de gedeputeerde adviseerden waren belangrijk. Na de mislukte besluitvorming over één convenant is een team opgesteld dat de betrokken ambtenaren heeft opgezocht om het OV-chipkaartsysteem te bespreken. Zodoende werd er aan de relatie gewerkt, was er ruimte om het systeem toe te lichten, om tariefmodellen te draaien en was het mogelijk om weg te komen van het denken in termen van risico's. Er ontstond positieve energie door de persoonlijke benadering. Het ministerie heeft vervolgens zelf een klantacceptatie uitgevoerd. Met een voor de bestuur-

ders, bedrijven en klanten acceptabel systeem was de besluitvorming in de Tweede Kamer voor een groot deel al rond.

Wat was het effect?

De aanpak heeft geleid tot een door alle partijen gedragen besluit (consumenten, overheden en bedrijven) over de invoering van de OV-chipkaart in juni 2006. En de aanpak heeft een snelle implementatie mogelijk gemaakt. De OV-chipkaart kan nu al in verschillende steden gebruikt worden. Om tot een gedragen besluit te komen, is het wel nodig geweest om ruimte te laten over wanneer het oude systeem (de strippenkaart) zal verdwijnen. Dat besluit zal op een later moment genomen worden. Achteraf gezien heeft het ook veel energie gekost om het door de bedrijven ontwikkelde systeem aan te passen aan de eisen van de overheid. Misschien had er meer gestuurd moeten worden op de eisen die de overheden stelden, maar een aanpak waarbij de overheid eerst de eisen zou formuleren en de bedrijven vervolgens dat systeem hadden moeten bouwen, had gezien de voorgeschiedenis niet gewerkt.

LES 2

Bouw duurzame relaties en creëer spanning om verandering te bewerkstelligen

Zorg voor spanning én plezier

Waarom was het nodig?

Om tot een gedragen besluit te komen heb je commitment en medewerking van veel mensen nodig. Dat ontstaat niet vanzelf en daarom moet je er heel bewust op sturen.

Hoe zijn relaties gebouwd en is spanning gecreëerd?

Er is veel energie en tijd gestoken in het betrekken van de juiste mensen bij het proces. Gezocht is naar beslissers uit bedrijfsleven en overheid en deze zijn persoonlijk aangesproken op hun ambitie om het project te realiseren. Wat ook goed heeft gewerkt is om deze groep uit de normale bedrijfscontext te halen. Jaarlijks is een buitenlandse reis gemaakt waardoor de betrokkenen gedwongen werden zich op het project en de groep te focussen. Gedurende het proces is ook zo veel mogelijk geprobeerd om de mensen bij elkaar te krijgen buiten de reguliere context en in een informele sfeer, bijvoorbeeld door een diner te organiseren. Van tevoren moet je dan wel de afspraak maken dat je niet alleen voor de gezelligheid samenkomt, maar dat het ook over het project zal gaan.

Binnen de projectorganisatie was er ook een team dat de relatie met de betrokken partijen onderhield. Contactpersonen werden regelmatig opgezocht. Het is belangrijk ook langs te gaan zonder een gerichte agenda (dus ook als alles goed gaat). Het is verbazingwekkend hoeveel er dan op tafel kan komen. Anderzijds is het soms nodig geweest om het conflict

op te zoeken door bijvoorbeeld te zwartepieten. Dat wil zeggen mensen aanspreken op gemaakte afspraken, aangeven wat de consequenties van het niet nakomen zijn en aangeven dat je dit aan de ambtelijke of politieke opdrachtgever zal voorleggen. Je kunt dit aan de voorkant doen en mensen de kans geven om het nog te herstellen, maar soms kan het ook nodig zijn om een voorval te laten escaleren. Nazorg kost echter vaak meer tijd. In het project is bijvoorbeeld een Kamerbrief opgesteld waarin de voortgang van de implementatieplannen werd vermeld. In de conceptbrief stond dat de meeste partijen niet hadden geleverd wat afgesproken was. Door deze brief ontstond druk bij de partijen om alsnog te leveren, daarover zijn vervolgens vervolgspraken gemaakt en de brief is aangepast. Je moet wel zorgen voor een veilige omgeving om het conflict op te zoeken. Dat kan door een rolverdeling op te stellen tussen in dit geval de schrijver van de Kamerbrief, de boodschapper en de persoon die de ruzies moet beslechten. Het kan voorkomen dat de boodschapper geslachtofferd moet worden. Geef de boodschapper vooraf de zekerheid dat dit niet het einde van zijn carrière betekent.

Wat was het effect?

Sturing op de relatie heeft ervoor gezorgd dat de kwaliteit van de producten hoog was en dat het project binnen de tijd is uitgevoerd. Het bouwen aan relaties geeft je ook beter de mogelijkheid om waar nodig het conflict op te zoeken, met beperking van het risico op fatale escalaties. Er zijn duurzame relaties ontstaan die ook naar de toekomst toe effect zullen hebben.

Eerste bedrijf

Wouter is een ervaren programmamanager en krijgt een ambitieuze klus van zijn secretaris-generaal: onder de noemer 'in principe geregeld' krijgt hij de opdracht om rijksbreed alle vormen van toezicht op een moderne leest te schoeien. Verspreid over deze publicatie vindt u een aantal ervaringen van Wouter. In dit eerste bedrijf heeft Wouter een afspraak met zijn secretaris-generaal.

“Dit wordt de dood of de gladiolen”

“Ik hoor dat die voorbereiding op je eerste marathon veel tijd kost, Wouter?”

Cees van Schijndel is secretaris-generaal (SG) van Financiën, en Wouter weet door jarenlange ervaring als geen ander wat hij heeft aan deze SG. Hij voelt dan ook al aankomen waar het gesprek heen gaat.

“Mwoahh. Kost me elke week drie avonden en een halve zondag. En je moet vooral ook goed slapen. Maar ik geloof niet dat je het daar over wilde hebben? Ik proef dat er een aap op mijn schouder dreigt te gaan landen?”

“Klopt. En als je volledig beseft wat voor aap dat is, kon de nachtrust de komende tijd wel eens wat minder zijn.”

“Vertel...”

Cees legt uit dat het kabinet serieus werk wil maken van een hervorming van alle organisaties die zich bezighouden met toezicht. De principes – en niet de precieze regels – moeten leidend worden, en er moet een kanteling worden gemaakt van wantrouwen naar vertrouwen. Durven loslaten dus, en alleen ingrijpen als afspraken niet worden nageleefd. Dat is een mooi streven, maar geen geringe opgave.

Cees: “Je begrijpt zelf denk ik ook wel dat we een mijnenveld betreden. Want het woord vertrouwen is bij een aantal van die clubs vloeken in de kerk.”

Wouter knikt: “Het strikt handhaven van de regels is veel eenvoudiger dan het handhaven van principes. Over regels hoef je niet te discussiëren, sterker nog: daar kun je je desgewenst achter verschuilen. Maar over principes kun je eindeloos van mening verschillen. Dat vergt dus veel meer lef. Meer intelligentie ook. Hoe schat je dit politiek in?”

“Op papier prachtig natuurlijk. De hele kamer is voor. Totdat er weer een giftige Chinese matras opduikt: dan worden de goede voornemens over het terugdringen van de toezichtdruk met plezier even opzij geschoven om een paar mooie quotes in De Telegraaf te krijgen.”

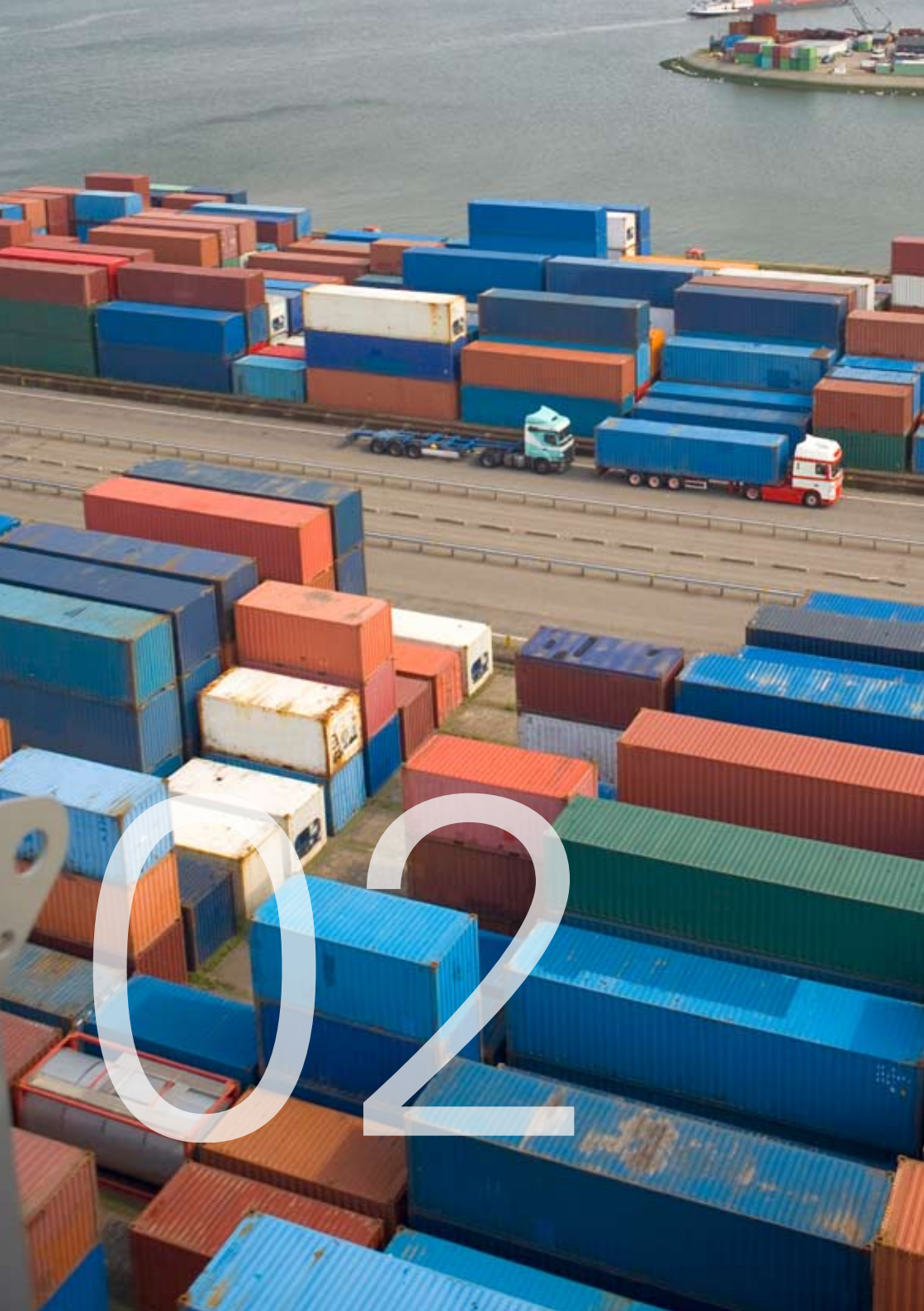
Wouter grijnst.

“Wat wil je dat ik doe? Moet ik af en toe even tegen je aanpraten voor morele steun?”

“Onze minister heeft beloofd dat wij het gaan trekken. Het is zijn prestigeobject. Hij heeft al een naam bedacht voor het programma: ‘In principe geregeld’. Hij wil nog deze kabinetsperiode resultaten laten zien. Liefst met mooie staafdiagrammetjes waarin hij precies kan becijferen wat dit programma zoal oplevert. Dat laatste heb ik hem al uit zijn hoofd gepraat, want ik geloof dat het een verkeerde reflex is om dit ook weer in cijfers te willen vangen, zeker omdat er zo veel betrokken partijen zijn die allemaal wel op eigen tempo vooruit zullen willen. Maar je voelt ‘m al aankomen: we willen graag dat jij het hele programma gaat trekken, rijksbreed. En wel vanaf morgen.”

“Het is überhaupt maar de vraag of zo’n traject binnen deze kabinetsperiode nog tot resultaat leidt. Vergis je niet: dit wordt volgens mij een ongelooflijk complex verandertraject. Kijk maar naar hoe ze bij de Belastingdienst bezig zijn met het invoeren van horizontaal toezicht: dat kost ook vele jaren.”

“Klopt, Wouter. Klopt helemaal. Voor zoiets als dit bestaat geen handboek. Het wordt de dood of de gladiolen. Net een marathon eigenlijk...”



02

ProSes en PMR

Project:

ProSes

Projectleider:

Huib van Zwam (in de periode 2002-2004)

Context:

ProSes was een gemeenschappelijk project van Vlaanderen en Nederland over het Schelde-estuarium. Al vanaf de zestiende eeuw onderhouden het huidige Nederland en Vlaanderen betrekkingen over het beleid en het beheer van het Schelde-estuarium. Het Schelde-estuarium is vaak een pijnpunt in de wederzijdse relaties geweest. Vlaanderen zag zich meer dan eens genoodzaakt de vraag te stellen in welk opzicht en in welke mate Nederland zich verplicht moet achten om de toegankelijkheid tot de haven van Antwerpen te garanderen. Een nieuw omslagpunt heeft aan het eind van de jaren negentig plaatsgevonden, toen de betrokken bewindslieden besloten om een langetermijnvisie voor het Schelde-estuarium te ontwerpen. Die visie bevat een streefbeeld voor 2030. Het hoofddoel is dat het estuariene karakter moet worden behouden. De veiligheid voor overstromingen dient op orde te zijn. De toegankelijkheid van de haven van Antwerpen moet adequaat zijn. En de natuurlijkheid van het estuarium moet verhoogd worden.¹

Doel:

Het ontwerpen van een integraal en onderbouwd pakket van maatregelen voor de middellange termijn in de Ontwikkelingsschets 2010, zodat de uitvoering daarvan tussen 2005 en 2010 haar beslag kan krijgen.

¹ Evaluatie van ProSes, L. Klinkers, ProSes, 2005

Omvang project in euro's:

10-12 miljoen procesgeld.

Omvang projectorganisatie:

De projectorganisatie bestond uit 15 personen, indirect circa 20 personen voor onderzoek en 50-100 parttimers/stakeholders in omgeving.

Bereikt resultaat:

Een met draagvlak vastgesteld uitvoeringsprogramma in het kader van ontwikkelingsschets door de Vlaamse en Nederlandse overheid en binnen het tijdpad uitgevoerd (2002-2004), uitmondend in een bilateraal verdrag.

LES 3

Manage bij de start van het traject de verwachtingen over het karakter van het eindresultaat

Wees direct helder over uiteenlopende verwachtingen van partijen: de bom kan maar beter vroeg ontploffen

Waarom was het nodig?

Het project ProSes kende bij de start twee partijen met tegengestelde verwachtingen over de formeel juridische betekenis van het te nemen besluit. Het beeld van de Nederlanders was dat het project zou leiden tot een gezamenlijk politiek voornemen, zonder juridische status. Wettelijke procedures, zoals een tracéprocedure, zouden pas starten nadat het politieke voornemen was geformuleerd. Het beeld van de Vlamingen was echter dat met het besluit het baggeren kon beginnen. Partijen waren zich niet bewust van deze tegenstelling.

Hoe zijn de verwachtingen gemanaged?

De projectorganisatie heeft ervoor gekozen om snel een einde te maken aan deze situatie. Door de projectorganisatie zijn twee alternatieven opgesteld (in de nota 'Vroeg of laat beslissen') met verschillende tijdschema's, procedures en prijskaartjes. Vervolgens zijn deze alternatieven voorgelegd aan beide partijen. Door de twee alternatieven voor te leggen werden de partijen gedwongen te spreken over de status van het besluit en werd duidelijk waar het project toe moest leiden, zonder dat de inhoud van het besluit bepaald werd. Als voor een andere aanpak was gekozen zou de bom waarschijnlijk later in het project tot ontploffing gekomen zijn, maar dan was de tijd voor herstel van onderling vertrouwen beperkt geweest. "Liever heibel in het begin van het traject dan ruzie aan het eind."

Door het maken van twee alternatieven werd voorkomen dat de projectdirecteur een keuze moest maken en zich daardoor automatisch partijgericht opstelde. De risico's zijn beperkt door de alternatieven goed te onderbouwen, waardoor de partijen gedwongen werden het alternatief te beoordelen in plaats van te bekritisieren. Risico's zijn verder beperkt door de alternatieven door een andere persoon te laten presenteren dan de projectdirecteur. Daarmee werd voorkomen dat de projectdirecteur als boodschapper in een onhoudbare positie zou komen.

Wat was het effect?

In eerste instantie ontstond de verwachte heibel. Partijen kwamen in opstand tegen de boodschapper van de alternatieven en deze werd dan ook spreekwoordelijk 'onthoofd'. Na een korte periode van bezinning ontstond bij de partijen echter inzicht in de alternatieven en was men blij dat er nu uiteindelijk duidelijkheid was. De 'onthoofding' veranderde in waardering voor een organisatie die duidelijkheid durfde te scheppen. Omdat ik als projectdirecteur niet zelf de boodschap heb verteld, heb ik in deze periode kunnen opereren als mediator en de partijen in gesprek met elkaar gebracht. Na deze periode wisten de partijen wat ze van elkaar konden verwachten en kon het project weer in volle vaart verder.

Project:

PMR

Projectleider:

Huub van Zwam (in de periode 1997-2001)

Context:

De Nederlandse overheid had en heeft de ambitie om de mainport Rotterdam versterken. In het bestaande haven- en industriegebied is voor bepaalde nieuwe bedrijven en bestaande klanten die willen uitbreiden vrijwel geen geschikte ruimte (met name groot, en aan diep zeewater gelegen) meer beschikbaar. Als de haven zich op een goede manier wil blijven ontwikkelen moet er extra ruimte komen. En de overheid wil tevens de leefbaarheid in regio Rijnmond vergroten. Om deze dubbele doelstelling te realiseren is het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) opgericht. Echter, niet alle partijen waren overtuigd van het feit dat er extra ruimte nodig was voor de ontwikkeling van de haven.

Opdracht:

Ontwikkelen van een gedragen probleemdefinitie en het formuleren van een oplossing met voldoende draagvlak. Opstellen Planologische Kernbeslissing waarin maatregelen zijn opgenomen die ertoe moeten leiden dat de Rotterdamse mainport economisch wordt versterkt en dat de leefbaarheid in Rijnmond verbetert.

Omvang project in euro's:

40 miljoen, voornamelijk onderzoekkosten ontwerp en effecten tweede Maasvlakte.

Omvang projectorganisatie:

De Haagse (procesgerichte) projectdirectie bestond uit circa 15 personen en voor de uit te voeren onderzoeken zijn 30-80 personen ingezet in een daarvoor opgerichte onderzoeksdirectie binnen RWS-Rotterdam.

Bereikt resultaat:

Eind 2001 is het kabinetsstandpunt (PKB deel 3) vastgesteld. In 2002 heeft de Raad van State het besluit vernietigd. Eind 2006 stemden de Eerste en Tweede Kamer in met de 'gerepareerde' Planologische Kernbeslissing (PKB, deel 4). Daarmee zijn de ruimtelijke voorwaarden voor de realisatie van het project vastgesteld. Nu zijn andere partijen aan zet om bestemmingsplannen te wijzigen en vergunningen aan te vragen om in 2008 van start te gaan met de uitvoering.¹

¹ Zie website ministerie van Verkeer en Waterstaat, dossier mainport Rotterdam

LES 4

Creëer ruimte voor gedragen oplossingen door van start te gaan met een open opdracht

Alleen open opdrachten kunnen leiden tot baanbrekende oplossingen Dragvlak ontstaat als partijen zelf kunnen meedenken

Waarom is het nodig?

Een projectleider van een strategisch project kan in de situatie komen dat de opdrachtgever een bepaalde oplossing verlangt. Als dit het geval is, moet je als projectleider vanuit een verdedigende positie werken en dit is niet wenselijk bij strategische projecten. Partijen zullen niet meedenken en meewerken om tot een gedragen oplossing te komen, maar slechts hun eigen oplossing verdedigen.

Hoe verkrijg en manage je een open opdracht?

Dit is een voorwaarde is die je voorafgaand aan het project met de politieke en ambtelijke opdrachtgever moet bespreken. Je moet vragen om een opdracht die is geformuleerd vanuit een probleemstelling en is gericht op het vinden van een gedragen en effectieve oplossing. Krijg je geen open opdracht dan moet je niet aan het project willen beginnen. Het risico op een traject dat zal vastlopen is te groot. Hierbij helpt het als de politieke spanning groot genoeg is om geen in gewenste oplossingen geformuleerde opdracht te krijgen. Dit was bij beide projecten het geval.

Risico's waarmee rekening gehouden moet worden als de opdracht eenmaal geformuleerd is, zijn dat de partijen het proces en het doel te vaag vinden, vinden dat het sneller moet, meteen over oplossingen willen praten, roepen

dat het niet goed gaat, et cetera. Van groot belang is dat de opdrachtgever niet oplossingsgericht intervenueert, omdat deze begrijpt dat dit een normaal gedrag in een proces is. Het gaat erom die kritische energie te benutten. Een open opdracht stelt je in staat om als projectleider de stijl van mediator te hanteren waardoor je je als projectleider volledig op het proces kunt richten en de tijd hebt om de verwachtingen van de partijen te managen. (Een aantal van de volgende lessen geven meer inzicht in hoe je het proces om tot een gedragen besluit te komen, kan managen.)

Wat was het effect?

Een open opdracht maakt het makkelijker om te zorgen voor gedragen en effectieve besluitvorming met betrokkenheid van publieke en maatschappelijke partners in een meeproducerende rol. Door de open opdracht is bij PMR ruimte ontstaan om van een 'hectare-georiënteerde' discussie te werken richting een visie op een duurzame ruimtelijke, economische en natuurlijke ontwikkeling van de regio. Die bredere doelstelling heeft het mogelijk gemaakt om tot compromissen te komen over ruimtelijke maatregelen en het aantal hectares.

LES 5

Creëer ruimte voor nieuwe richtingen en behoud voortgang in het project door af te spreken dat tussentijdse afspraken pas definitief zijn bij finale overeenstemming over het totale pakket

Schep ruimte voor toezeggingen op deelgebieden als opmaat naar het totaal

Waarom was het nodig?

In het PMR-project ontstond de situatie dat enkele partijen aangaven op een bepaald moment geen afspraken meer te willen maken omdat ze de uitkomsten van de kosten-batenanalyse wilden afwachten. Om te voorkomen dat iedereen op de kosten-batenanalyse zou gaan wachten en er geen voortgang meer mogelijk was, heeft Hans Alders (voorzitter van een adviesorgaan van de minister) met de partijen afgesproken dat toezeggingen pas bindend zijn als er overeenstemming is op alle onderdelen. ("None of the advances will be binding, in the absence of an overall agreement.")

Hoe is deze afspraak gemanaged?

Hans Alders heeft als voorzitter in een vergadering van stakeholders met deze partijen bovenstaande afspraak gemaakt en de partijen er in opvolgende vergaderingen aan herinnerd. Tevens werd aan verslagen van vergaderingen een lijst met voorbehouden toegevoegd om erop te wijzen dat afspraken niet bindend waren. Deze aanpak is niet risicovol: Het proces zal sneller toewerken in de richting van een gedragen besluit. Wel moet je met elkaar afspreken dat iedereen zich aan de procesafspraken houdt (in tegenstelling tot tussentijdse afspraken over de inhoud). Partijen zullen zich eraan houden omdat schending

van de afspraken vrijwel altijd ook gezichtsverlies en verzwakking van hun positie in het proces betekent.

Wat was het effect?

Door deze afspraak was er gedurende het proces ruimte om alle opties te bespreken en te onderzoeken, aangezien partijen niet het risico liepen hun onderhandelingspositie te verliezen. Tevens heeft deze aanpak veel tijdwinst opgeleverd. Partijen waren niet bang om zonder volledig overzicht tussentijdse conclusies te trekken, resultaten vast te stellen en besluiten te nemen.

LES 6

Creëer stuwende krachten buiten de traditionele wereld voor de veranderingen die nodig zijn vanuit of binnen de staande organisatie

Niemand kan zich aan de eigen haren uit het moeras trekken

Waarom was het nodig?

De staande organisatie (in het geval van PMR enkele onderling verdeelde ministeries) was niet geneigd om problemen of oplossingen te accepteren. (Redenen: gepercipieerde spanning met beleid, benodigde budgetten, niet accepteren van veranderingen in vooraf ingenomen posities.) “Niet iedereen heeft de kracht om zich als Baron von Münchhausen aan het eigen haar uit het moeras te trekken.” Dit is een van de redenen geweest om te kiezen voor een aanpak waarbij platforms zijn gecreëerd waarin andere overheden en maatschappelijke organisaties waren vertegenwoordigd. Het platform, als formeel adviesorgaan voor de projectminister, moest leiden tot een verrijking van de inhoud en tot draagvlak voor het uiteindelijke besluit en fungeerde als breekijzer voor inertie bij de rijkspartijen.

Hoe is deze stuwende kracht tot stand gekomen?

In dit geval door het vroegtijdig betrekken van maatschappelijke organisaties. Dat kan veel meerwaarde hebben, maar dan moet je het wel serieus, oprecht en integer aanpakken. Een dergelijke aanpak moet gelegitimeerd worden door de politieke opdrachtgever. Als de minister wil werken via de traditionele lijn (minister neemt besluit en anderen mogen er daarna iets van vinden) dan heeft een dergelijk platform geen meerwaarde. De aanpak vraagt tevens om belanghebbende organisaties met eigen ideeën te laten komen (voordat er een beleidsvoornemen ligt). Indien de inbreng beperkt blijft tot het reageren

op door de overheid geproduceerde stukken, kan dit leiden tot weerstand en werkt het vaak zelfs averechts. Om de maatschappelijke organisaties serieus te betrekken heeft het platform een formele status gekregen, ondersteund door een eigen voorzitter, secretariaat en experts. Procesondersteuning door de overheid zelf zal door de betrokken partijen niet als onafhankelijk worden ervaren en kan bovendien leiden tot loyaliteitsconflicten bij de betrokken ambtenaren. Om de slagkracht van het platform te vergroten is ervoor gekozen het platform de mogelijkheid te geven rechtstreeks in discussie te gaan met de verantwoordelijke politici/advies uit te brengen aan de minister. Dit is geformaliseerd door vast te leggen dat de minister geen essentiële besluiten neemt zonder advies van het platform. Bij een afwijkend besluit moet de minister dit motiveren richting het platform en de Tweede Kamer.

Wat was het effect?

Deze aanpak heeft bij PMR en ProSes geleid tot een verrijking van de inhoud en een gedragen besluit. En door het ontwikkelde draagvlak is het goed gelukt om ook de interne organisatie van de ministeries mee te laten bewegen.

Tweede bedrijf

Wouter heeft stuurgroepoverleg

“Een blauwdruk? Hebben we niet”

Alle directeuren en managers die vanuit de verschillende organisaties vandaag aanschuiven voor het stuurgroepoverleg voeren met een kop koffie in de hand intieme gesprekken of verhitte discussies.

Wouter moest terugdenken aan wat een coach hem ooit had voorgehouden over het klassieke proces van groepsvorming: ‘forming, storming, norming en performing’. Dat motto bleek te kloppen in het eerste overleg. Na het aan elkaar snuffelen (forming), de daaropvolgende mix van haantjesgedrag en hemelbestormende ideeën (storming) en het maken van werkafspraken (norming), was het nu tijd voor performing. Wouter tikte met een lepel tegen zijn glas en opende de vergadering.

Nog voordat hij het eerste agendapunt kon aanroeren, wilde Herman – directeur van de zorginspectie – een punt aan de orde stellen:

“Ik realiseer me dat we druk op de ketel moeten zetten, maar ik geloof dat die druk alleen maar effect heeft als we onze mensen een goed perspectief kunnen bieden. Ik heb gemerkt dat ze best openstaan voor dit programma, maar dat ze willen weten waar het eindigt. Of er organisaties worden samengevoegd. Of er taken vervallen. Hoe de nieuwe manier van werken eruit ziet. Volgens welke stappen we dat allemaal gaan invoeren. Dus ik wil voorstellen een notitie te maken waarin we een blauwdruk ontwikkelen.”

Dit was precies de reflex waar Cees hem al voor had gewaarschuwd, zo realiseerde Wouter zich.

Wouter: “Mensen houden niet van onzekerheid, en ik begrijp je reactie. Toch vind ik niet dat we een blauwdruk moeten maken. Daarmee dwingen we ons in een

korset. Ik ben ervan overtuigd dat we zo veel mogelijk de creativiteit in het veld moeten aanboren, ook samen met stakeholders. Geef ze maar de ruimte om initiatieven te ontwikkelen om zaken te verbeteren. Als wij een volledig uitgewerkt plan over de schutting gooien, dan weet ik zeker dat het niet gaat werken.”

Herman: “Maar met zo’n vrijblijvendheid gaat er ook niks gebeuren. Mensen gaan heus niet uit zichzelf veranderen.”

Wouter: “Er is geen sprake van vrijblijvendheid. We maken heel duidelijk waar we naar toe willen: toezicht dat is gebaseerd op principes. Waarin partijen elkaar vertrouwen totdat het tegendeel blijkt. En niet andersom. Er is alleen vrijheid in de manier waarop we dat gaan bereiken. En als blijkt dat er van onderuit te weinig gebeurt, dan zal de minister het gaan opleggen. Maar dat is wat mij betreft echt second best.”

Wouter kreeg bijval van één van de directeuren:

“We hebben die vraag naar duidelijkheid natuurlijk allemaal gekregen. Mijn hoofd toezicht vroeg ook om een notitie. Die hebben we niet, en die maken we ook niet, zo heb ik gezegd. Ik ben het namelijk roerend met Wouter eens.”

Wouter was blij met de bijval: “Dit alles betekent natuurlijk niet dat we niets gaan doen om die verandering in werking te zetten. Want ik zit met een hijgende minister in mijn nek die graag over drie jaar als de ‘minister van hernieuwd vertrouwen’ de annalen in wil. Als programmadirectie gaan we echter geen dingen opleggen, ook omdat we geen bevoegdheden daartoe hebben. We zitten niet in de lijn, en zoeken het in andere constituties dan de gebruikelijke. We gaan motiveren, regisseren, faciliteren, en misschien af en toe wat crisis veroorzaken om de zaken op scherp te zetten. De uitdaging is om voortdurend midden in het veld te zijn, overal de kansen te zien. En zodra er een kans is, zorgen wij ervoor dat we die kans ook gaan benutten. Geloof me Herman, dan zijn we opeens wel een terriër die niet meer loslaat.”



03

Herziening Zorgstelsel

Project:

Herziening Zorgstelsel

Projectleider:

Gelle Klein Ikkink

Context:

De overheid wilde het zorgstelsel fundamenteel vernieuwen. Het naoorlogse primaat van de overheid binnen het zorgstelsel had ertoe bijgedragen dat er onvoldoende prikkels waren voor doelmatigheid binnen de zorg. Dit gebrek aan efficiency knelde sinds de jaren tachtig steeds meer, onder andere door de toenemende kosten van de medische technologie, door druk uit de samenleving om het zorgpakket uit te breiden en door de gevolgen van de vergrijzing. Een eerste poging om het zorgstelsel fundamenteel te herzien in het begin van de jaren negentig mislukte (het plan Simons). Met het regeerakkoord van 2000 werd de ambitie om het zorgstelsel te herzien echter weer opgepakt. De cliënt moest een kritische zorgconsument worden die aangemoedigd wordt om verantwoorde keuzes te maken. Verzekeraars moeten op prijs, service en kwaliteit gaan concurreren en zorgaanbieders moeten meer geprikkeld worden om doelmatig zorg te leveren. De fundamentele van het stelsel moesten worden vernieuwd door de verantwoordelijkheden zo dicht mogelijk te leggen bij de mensen en instituties waar het om gaat.

Opdracht:

De ontwikkeling en implementatie van een samenhangende visie op de organisatie en financiering van het zorgstelsel.

Bereikt resultaat:

Een door alle partijen gedragen besluit over het nieuwe zorgstelsel en een voorspoedige implementatie.

LES 7

Start het beleidstraject met de politiek om een sterk commitment voor het proces te verkrijgen

Neutrale analyse helpt om ideologisch te ontkleuren

Waarom was het nodig?

De discussie over de herziening van het zorgstelsel liep al enkele decennia. Jarenlang was er een 'no regret'-beleid gevoerd. Door de wonden naar aanleiding van het mislukte plan Simons was gedurende een aantal jaren geen ingrijpend voorstel mogelijk, maar met het regeerakkoord in 2000 kwam daar verandering in. In het regeerakkoord werd verwoord dat men ging onderzoeken hoe het zorgstelsel beter in te richten. Naar aanleiding van dat voornemen is het project opgestart. Het project is gestart met een zevental (maandelijkse) kabinetssessies om de ins en outs door te spreken. Een snelle start moest afronding binnen de kabinetsperiode mogelijk maken. Deze aanpak was al uitgewerkt op het moment dat de projectdirecteur aan de slag ging. De projectdirecteur heeft vooral voor een goede ondersteuning van het proces moeten zorgen. De start met de politiek sprak hem erg aan, omdat na de eerder mislukte poging richting en commitment vanuit de politiek nodig waren.

Hoe is de start met de politiek gemanaged?

De ambtelijke ondersteuning richtte zich op de procesbegeleiding en het voorbereiden van vergaderingen door de agenda voor te bespreken met de minister en de relevante stukken op te stellen. Het succes van die procesbegeleiding is voor een belangrijk deel afhankelijk van zaken die op het oog heel erg vanzelfsprekend lijken: de minister goed voorbereiden op de vergadering door heldere notities te schrijven met daarin de bespreek- onderwerpen voorzien van een korte toelichting; opstellen van goede

samenvattingen van nota's en documenten; een aantrekkelijke presentatie van stukken; en voorbesprekingen met de minister. Het lijkt vanzelfsprekend, maar vaak wordt onvoldoende tijd gestoken in de kwaliteit van producten. Daarnaast is getracht de discussie 'ideologisch te ontkleuren' door een grondige probleemanalyse op te stellen betreffende het economische en juridische kader. Als ambtenaar is het belangrijk om consequent te redeneren, neutrale beschrijvingen op te stellen en voor- en nadelen van opties in kaart te brengen.

Wat was het effect?

De intensieve start met de politiek heeft ervoor gezorgd dat er een sterk politiek commitment werd opgebouwd. Het commitment bleef ook gedurende de kabinetswisselingen overeind. Ministers voelden zich probleemeigenaar en verantwoordelijk voor het aandragen van oplossingsrichtingen. Door het 'ideologisch ontkleuren' was het goed mogelijk om beide opties (privaatrechtelijk en publiekrechtelijk) uit te werken en hebben politieke besluitvorming en compromisvorming over het geheel van maatregelen kunnen plaatsvinden. Een onbeïnvloedbare factor die daarbij geholpen heeft, is dat D66 geen uitgesproken voorkeur had voor een bepaalde variant. Het besluit werd door alle politieke partijen gedragen. PvdA kreeg het pakket, VVD het winstogmerk en D66 een vernieuwd zorgstelsel.

LES 8

Maak lijnorganisatie medeverantwoordelijk voor de totstandkoming van besluiten.

Anders ontstaat het 'not invented here'-syndroom bij de implementatie

Waarom was het nodig?

Binnen het project is gekozen voor een zo klein mogelijke projectorganisatie die heeft gediend als motor van het project, expertise heeft geleverd en de planning en control van het project heeft uitgevoerd. De lijn was verantwoordelijk voor het uitwerken en opstellen van tussenproducten gedurende het proces en onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende directeuren. Hiervoor is gekozen omdat de separate projectstructuur ten tijde van het plan Simons niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. In die periode is het project uitgevoerd door een grote projectdirectie die een machtsfactor op zichzelf werd en veel last had van het 'not invented here'-syndroom bij de implementatie.

Hoe is het proces gemanaged?

Het risico van een dergelijke aanpak is dat binnen de bestaande structuren wordt gedacht en er minder ruimte is voor verandering. De ruimte voor verandering is bewust gecreëerd door binnen de projectorganisatie mensen van buitenaf neer te zetten en een nieuwe DG verantwoordelijk te maken voor de aansturing van het project. Daardoor had de projectorganisatie geen ander belang dan het bewerkstelligen van acceptatie van de verandering en een gedragen besluit. Daarnaast moet je de partijen waarvan je een product of inbreng verlangt op de juiste momenten stimuleren, helpen of druk opleggen via de DG en/of minister. De projectorganisatie heeft gefunctioneerd als programmamanagementorganisatie, maar heeft waar nodig ook meegewerkt en meegeholpen bij de uitvoering van het werk.

Door bovenop het proces te zitten en een realistische planning te maken, wist de projectorganisatie precies wanneer zaken uit de tijd dreigden te lopen of wanneer tussenproducten met onvoldoende kwaliteit waren opgesteld. Op die momenten is vervolgens druk/spanning gecreëerd door de confrontatie aan te gaan of is hulp aangeboden om tot een beter resultaat te komen. Een goed vastgestelde en realistische planning helpt bij het creëren van druk en biedt aangrijpingspunten voor een confrontatie, omdat je mensen kunt wijzen op de eerder gemaakte afspraken, het waarom van een deadline en de consequenties van het niet halen van een deadline. Dit biedt je tevens de mogelijkheid om de consequenties van het niet halen van een deadline te laten escaleren naar het niveau van de opdrachtgever en de politiek (partijen willen niet graag de zondebok zijn). Een belangrijke rol in dit proces was tevens weggelegd voor de DG die macht kon uitoefenen en anderzijds zeer sterk gericht was op zowel de inhoud als het onderhouden van de relaties. Een dergelijk boegbeeld heb je nodig, maar of de opdrachtgever op die manier zijn rol oppakt, is moeilijk te beïnvloeden.

Wat was het effect?

De voordelen van de gekozen structuur waren dat het project niet los kwam te staan van de staande organisatie en er daardoor minder fricties over de inhoud zijn geweest, er meer onderling begrip is ontstaan voor de opvattingen vanuit de organisatieonderdelen, er een dwang tot samenwerking tussen de bestaande organisatieonderdelen was (zij kunnen niet om elkaar heen, zoals wel mogelijk is bij een aparte projectdirectie die al het werk uitvoert) en een snelle implementatie mogelijk was omdat er geen overdracht naar de staande organisatie nodig was.

LES 9

Creëer tempo door (politiek) commitment aan deadlines

Harde afspraken over tempo creëren energie. Actief overleg met de griffie maakt politieke snelheid mogelijk

Waarom was het nodig?

Het project kende een harde deadline waaraan het kabinet zich had gecommitteerd. Tussentijdse deadlines waren nodig om voortgang in de uitvoering te houden en om het besluit op te leveren voor het einde van de kabinetsperiode (de politieke deadline). Dit betekende ook dat de besluitvorming in de Tweede Kamer niet ongewenst lang mocht gaan duren.

Hoe is met behulp van deadlines tempo gecreëerd?

Door de projectorganisatie is een realistische planning opgesteld waarin de afhankelijkheden tussen verschillende activiteiten en deelproducten in beeld zijn gebracht. Deze planning heeft als sturingsinstrument gediend richting de partijen die verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de activiteiten en tussenproducten. (Hoe dat heeft gewerkt is reeds opgenomen in les 7.) Een apart spoor is bewandeld voor de planning van de besluitvorming door de Tweede Kamer. Het parlementaire proces kent een eigen dynamiek waar het ambtenarenapparaat maar moeilijk invloed op kan uitoefenen. De projectorganisatie heeft een aantal scenario's voor behandeling in de Tweede Kamer opgesteld. De minister heeft deze gebruikt om in gesprek met de griffie een tijdspad uit te zetten. Gedurende het besluitvormingsproces heeft de projectorganisatie steeds actief contact gezocht met de griffie om afspraken te maken over de besluitvorming en om te horen welke vragen er vanuit de Tweede Kamer kwamen. De projectorganisatie gaf vervolgens

richting de griffie aan wanneer zij de antwoorden op vragen of stukken gereed zou hebben, waardoor de griffie eenvoudig de volgende overlegmomenten kon inplannen. Zodoende vonden stukken snel en op het juiste moment hun weg richting de Tweede Kamer. Daarnaast is de planning van het parlementaire overleg besproken met de bewindslieden in de BPO's en in de fracties.

Wat was het effect?

Het project had nooit met zo veel energie uitgevoerd kunnen worden zonder een harde deadline waaraan de politiek zich had gecommitteerd. De deadline is nodig geweest om mensen mee te krijgen en vaart in de uitvoering te houden. Soms heb je natuurlijk meer tijd nodig om bepaalde zaken uit te zoeken. Binnen de deadline kan je daarvoor tijd creëren, maar zonder de tijdsdruk is het moeilijk om dingen voor elkaar te krijgen en geef je anderen ook meer tijd voor tegendruk. (Het ventiel daarvoor zit bijvoorbeeld in de nachtelijke uren.) Neveneffecten zijn dat je serieus genomen wordt als je op tijd werkt en er ontstaat positieve energie door producten op tijd af te hebben. Negatieve energie ontstaat als de één zijn deel van het werk wel af heeft maar de ander te laat is. Gebeurt je dat meerdere malen, dan raak je de energie kwijt. De minister heeft bij het slotdebat gezegd dat met de toename van de tijdsdruk ook de kwaliteit is toegenomen.

LES 10

Staar je niet altijd blind op het draagvlak

Voor complexe zaken moet je de publieke opinie soms even terzijde schuiven

Waarom was het nodig?

Gedurende het project was er een sterke publieke opinie over het zorgstelsel. Als men op de publieke opinie was afgegaan dan was er geen nieuw zorgstelsel gekomen. De publieke discussie ging echter niet over een fundamenteel onderwerp, maar ontstond vanuit angst voor hogere kosten en werd deels aangewakkerd door huisartsen vanuit eigenbelang. Redenen om niet blind te staren op de publieke opinie waren ook dat de stelselherziening niet uit te leggen was en dat het kabinet toentertijd over het algemeen laag gewaardeerd werd.

Hoe is gemanaged dat niet te veel is geluisterd naar de opinie?

In het project is toegewerkt naar draagvlak bij de uitvoerende partijen, zoals verzekeraars en allerlei belangenorganisaties. Belangenorganisaties zijn gevraagd om het stelsel uit te leggen aan de 'kwetsbare' groeperingen in de samenleving. Een kosten-batenanalyse is opgesteld om aan te tonen dat het merendeel van de bevolking erop vooruit zou gaan. Achteraf is ook aantoonbaar dat tachtig procent erop vooruit is gegaan. Daarnaast is heel selectief omgegaan met het reageren op allerlei uitspraken in media. Daartoe is een communicatiestrategie opgesteld.

Wat was het effect?

Implementatie van het besluit heeft goed kunnen plaatsvinden omdat er bij de uitvoerende partijen draagvlak was voor het besluit. Partijen die het oneens waren met het stelsel waren wel bereid om het stelsel uit te leggen aan de achterban.

Derde bedrijf

Wouter overlegt met extern bureau dat hem adviseert bij het programma

“Een onsje meer chaos, graag”

Geen ellenlange Powerpoint-presentaties graag. Wouter was er heel duidelijk over geweest tegen Ad, consultant van Change Inc. Wouter wilde vooral Ads gedachten horen over hoe hij de initiatieven uit het veld beter kon kanaliseren, en vooral concreet maken.

Ad: “De jonge generatie denkt niet lineair maar in netwerken. Er ontstaan ook andere manieren van werken. Kijk bijvoorbeeld hoe de online-encyclopedie Wikipedia door een schare vrijwilligers wordt onderhouden. Die generatie heeft geen vaste structuren of hiërarchische relaties nodig om uit collectieve kennis mooie dingen te laten ontstaan. Het zelforganiserend vermogen blijkt in zo’n netwerk heel groot te zijn, mits met moderne technologie de juiste ondersteuning wordt geboden.”

“Dat weet ik wel Ad, maar hoe gaan we dat nu concreet benutten?”

“Goede beleidsideeën en initiatieven zullen voor een deel ‘vanzelf’ ontstaan vanuit de collectieve creativiteit, als je mensen de juiste ondersteuning biedt. Bijvoorbeeld door te werken met zogenaamde wiki’s. De infrastructuur daarvoor is in de vorm van het Rijksweb, een rijksbrede intranettoepassing, al beschikbaar. Daar kun je dus bij aanhaken: je creëert dan met de digitale werkomgeving een gemeenschap met mensen die met elkaar dit concept concreet willen maken. Ze maken dus naast hun eigen organisatie ook nog deel uit van een andere gemeenschap.”

“Het risico bestaat dat iedereen gaat zitten afwachten en dat er niks gebeurt...”

“Jij moet zorgen dat er dingen gebeuren. Als mensen dan zien dat het werkt, dan sluiten ze zich aan in die beweging. Hopelijk. Je moet het natuurlijk niet helemaal vrijblijvend maken: je moet ze er ook aan herinneren dat als ze zelf niet aan de slag gaan, het over een jaar wordt opgelegd van boven. En je moet zorgen dat mensen elkaar onderling erop aanspreken, anders mislukt het. Bovendien: wat is het alternatief? De top laten bedenken hoe het moet? De leefwereld van de top is sterk beïnvloed door de politiek en staat ver van de bedrijfsvoering af. De consequentie is dat de top eigenlijk niet geschikt is om niet-beleidsmatige beslissingen te nemen.”

“Daar zeg je nogal wat...”

“Je wilt toch geen jaknikker als adviseur naast je op de bok? Want dan moet je mij niet hebben. Zeg, by the way, wordt dit project eigenlijk een Europese aanbesteding?”



04

Energietransitie

Project:

Energietransitie

Projectleider:

Hugo Brouwer

Context:

De Energietransitie is een initiatief van de overheid dat een structurele verandering naar een duurzame energiehuishouding voorstaat. Het tot dan toe ontwikkeld beleid voldeed niet voor het bewerkstelligen van de gewenste verandering. En waar het lopende energiebeleid zich richt op het behalen van doelstellingen in het jaar 2010 is het transitiebeleid juist gericht op de periode daarna. De thema's van de Energietransitie hebben elk een eigen platform (o.a. biomassa, schoon gas). De platforms hebben als doel een visie (2020/2050) te ontwikkelen voor het betreffende thema, voor de transitiepaden waarlangs die visie gerealiseerd kan worden en hiervoor concrete eerste stappen aan te geven. De bedoeling is dat de platforms innovatieve kansen creëren voor Nederland en daarnaast knelpunten identificeren in beleid en regelgeving.

Opdracht:

Ontwikkel en implementeer een aanpak die leidt tot een fundamentele verandering van de energiehuishouding.

Omvang project in euro's:

Procesgeld 6-8 miljoen per jaar.

Omvang projectorganisatie:

De programmadirectie bestaat uit circa 25 fte's vanuit de departementen en 25 vanuit Senternovem. Indirect zijn circa 100 ambtenaren betrokken. In de platforms werken circa 250 mensen uit het bedrijfsleven samen. De kring daaromheen is vele malen groter.

Bereikt resultaat:

Het project is nog volop in ontwikkeling, maar de aanpak heeft wel al geleid tot een andere manier van denken over de energiehuishouding. De platforms zijn goed gevuld en werken met veel energie aan innovatieve ideeën. Experimenten worden uitgevoerd, projecten worden en zijn opgestart en een transitieactieplan is opgesteld. De transitieaanpak heeft een plek gekregen in het coalitieakkoord (project Schoon en Zuinig).

LES 11

Werk van buiten naar binnen, maak er een continu proces van en laat zien dat je er wat mee doet

Gebruik de inspiratie en ideeën uit het veld

Waarom was het nodig?

Binnen de overheid was er een veranderingsgedreven ambitie om het energiebeleid te verduurzamen met als tijdshorizon 2050 en er was ook het besef dat veranderingen in de energiehuishouding tien tot twintig jaar kosten. Het toenmalige beleid was echter vastgelopen. Voorkomen moest worden dat het bleef bij praten over mooie vergezichten. Doel was/is om het langetermijndenken tussen de oren te krijgen en daarop afgestemd kortetermijnhandelen te bewerkstelligen. Er waren twee opties om deze transitie in gang te zetten:

- 1 Vanuit de overheid, maar daarvoor moest eerst het ambtenarenapparaat omgevormd worden (langetermijndenken, handelend optreden, vernieuwend).
- 2 Van buitenaf, waardoor de overheid wel mee moest.

Gekozen is voor de 'van buiten naar binnen'-aanpak. Het idee daarachter is dat als de markt de energiehuishouding anders moet organiseren, de markt dan ook zelf het best kan vertellen hoe het anders kan en moet.

Hoe is het van buiten naar binnen werken uitgevoerd?

Er zijn een aantal deelprojecten opgestart die de opmaat zijn geweest voor een zestal transitieplatforms rond energithema's. Met de platforms wordt

van buiten naar binnen gewerkt en dat gaat verder dan een door de overheid opgesteld idee/voornemen toetsen bij externe partijen. "Van buiten naar binnen werken is ook maar een kreet, je moet het goed aanpakken en er een continu proces van maken."

Centraal in de platforms staat het experimenteren en het op die wijze ontwikkelen van een aanpak. Om het experimenteren mogelijk te maken, is gekozen voor een structuur waarbij bedrijven en instellingen samenwerken in onafhankelijke platforms onder leiding van externe voorzitters (het liefs van buiten de overheid). Verder hebben de platforms hun eigen secretariaat en middelen gekregen. Veel energie is gestoken in het vinden van voorzitters van een hoog kaliber. Dat is gelukt door er veel tijd voor te nemen, de voorzitters een marktconform salaris te bieden en een open opdracht te formuleren. Die opdracht ging niet verder dan dat er een visie ontwikkeld moest worden en dat er een stappenplan moest komen.

De ideeën die uit de platforms komen moeten wel mogelijk gemaakt worden/toegestaan worden door de overheid. Daarvoor heb je de staande organisatie nodig. Alleen externe druk via de platforms is niet voldoende geweest om de staande organisatie mee te krijgen. Dossierhouders moeten geïnspireerd worden en worden meegenomen in het proces. Participatie is bevorderd door ambtenaren mee te laten draaien in werkgroepen van de platforms. Tevens is het belangrijk geweest om niet triomfantelijk je gelijk te vieren als een idee vanuit een platform beter bleek dan de oplossing die bedacht was binnen het ministerie. De voorzitters van de platforms hebben externe druk uitgeoefend door gesprekken te voeren met de politieke en ambtelijke top.

Binnen het transitieprogramma is en was er ook veel aandacht voor de marketing van ideeën. Deze strategie richt zich niet alleen op de buitenwereld maar ook op de overheid. Afwegingen van de overheid lijken rationeel, maar binnen de overheid gaat het er ook om je idee bekend en bemind te maken

(frappé toujours). Voor de marketing zijn externe deskundigen ingehuurd (voorbeelden zijn de Live Earth-concerten in Nederland en de aandacht in de media voor de idee van een energie-eiland in de Noordzee).

Wat was het effect?

In het begin was het nog lastig de platforms gevuld te krijgen, maar door goede voorbeelden, aansprekende voorzitters en deelnemers, het vieren van tussentijdse successen en goed georganiseerde bijeenkomsten kregen de platforms steeds meer aandacht. Door de platforms zijn visies opgesteld en zijn de processen gedefinieerd waarlangs die visie kan worden uitgevoerd. Ook zijn veel projecten en experimenten gestart. De overkoepelende taskforce heeft een totaalplan opgesteld. Mede onder invloed van de tijdgeest en de permanente externe druk vindt er een cultuurverandering binnen overheid en bedrijfsleven plaats (olieprijs, klimaatverandering). De door de platforms ontwikkelde ideeën hebben in de verkiezingsstrijd niet een grote rol gespeeld, maar wel bij de kabinetsformatie en het energiebeleid staat daarmee vol op de politieke agenda. Tevens is een snelle implementatie van het beleid mogelijk. Het zijn de bedrijven die iets willen en niet de overheid die iets oplegt. Partijen staan achter de doelstelling van de overheid en willen soms zelfs verder gaan. Er worden nieuwe coalities geformeerd (bijvoorbeeld in de gebouwde omgeving).

Een belangrijk effect was ook dat de overheid onder druk van de platforms zich interdepartementaal heeft georganiseerd in een programmadirectie energietransitie, waarin zes departementen actief samenwerken. Deze vorm van samenwerking is aangeslagen en wordt nu als een normaal onderdeel van de werkprocessen binnen de overheid gezien. Het indirecte effect is geweest dat – breder dan de programmadirectie – interdepartementaal samenwerken als iets normaals wordt gezien en beleidsmedewerkers bijvoorbeeld over en weer in projecten samenwerken.

Het werk van de platforms heeft verder een grote bijdrage geleverd aan het opstellen van beleidsagenda's op diverse onderdelen van het energieterrein, zoals een visie op de 'biobased economy', suggesties voor het oplossen van beleidsknelpunten, et cetera.

Het effect van de keuze van voorzitters op een hoog niveau is dat zij ervoor zorgen dat de groep in stand wordt gehouden. Toppers vanuit het bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen haken minder snel af. Tevens kunnen de voorzitters achter de schermen invloed uitoefenen.

LES 12

Behoud voortgang door politisering en ideologisering in een vroegtijdig stadium te voorkomen

Ga strategische coalities aan om politieke druk te managen

Waarom was het nodig?

Waar de energietransitie toewerkt richting 2050 gaat de politieke horizon niet verder dan vier jaar. Politici willen scoren op de korte termijn en hebben vanuit hun ideologie sterke denkbeelden over wat wel en niet kan of mag. Deze politieke werkelijkheid strookte niet met de doelstelling van de energietransitie.

Hoe is de voortgang behouden?

Aan de ene kant is getracht de druk vanuit de politiek te managen door strategische coalities aan te gaan met bijvoorbeeld milieuorganisaties, belangenorganisaties en bedrijfsleven. Deze partijen waren voorstander van de transitieaanpak en lieten dat geluid ook horen richting de politiek. Aan de andere kant hebben de platforms de opdracht gekregen om op korte termijn resultaten te boeken die een illustratie zijn van wat op lange termijn mogelijk is.

Daarnaast is ervoor gekozen deze nieuwe weg (de transitieaanpak) niet meteen met de politiek te starten. De bewindspersoon steunde het initiatief wel, maar dacht in grote projecten in plaats van de maatschappelijke beweging die de transitieaanpak voorstond. De politiek is buiten de platforms gehouden om in de platforms een vrije discussie te hebben en te kunnen experimenteren. Platforms zijn om die reden ook niet gebruikt om nota's en politieke voornemens te toetsen.

Wat was het effect?

Bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen kregen de ruimte en tijd om op hun manier ideeën voor de transitieaanpak te ontwikkelen. Dit vormde voor de ministeries een belangrijke inspiratiebron bij het opstellen van het plan 'Schoon en Zuinig' en leverde bovenal veel nieuwe projecten op.

LES 13

Betrek zowel het regime als nichespelers voor innovatieve kracht

Kleine spelers hebben vaak grote ideeën

Waarom was het nodig?

In de transitieplatforms zitten vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen. Vanuit het bedrijfsleven zijn dit veelal de gevestigde 'grote' bedrijven. Kleine ondernemers hebben vaak niet de tijd om deel te nemen aan de platforms, hebben andere prioriteiten of hebben niet voldoende invloed om een vuist te maken tegen de grote spelers in de platforms. Bij deze ondernemers zit echter wel een groot deel van de innovatieve kracht van Nederland. Om de innovatieve kracht van deze ondernemers te benutten is een aparte aanpak ontwikkeld.

Hoe zijn de nichespelers betrokken?

Er is een koplopersloket opgericht om praktische hulp te bieden aan de 'koplopers' binnen ondernemend Nederland. De ondernemers kunnen via het loket rekenen op hulp bij financieel-economische kwesties, gebrek aan samenhang in het overheidsbeleid, netwerktekorten en bij realisatie van nieuwe vormen van samenwerking. Zo worden ook ondernemers betrokken en geholpen die niet de menskracht hebben om deel te nemen in een platform.

Wat was het effect?

Het koplopersloket heeft circa 150 ondernemers geholpen. Daardoor konden de innovatieve ideeën van deze ondernemers deels tot uitvoering komen en worden ook de geluiden van deze ondernemers betrokken in het transitiebeleid als tegenwicht of aanvulling op de ideeën van het regime.

Vierde bedrijf

Wouter krijgt telefoontje van zijn rechterhand

“Deadlines verhogen de kwaliteit”

Voor de derde keer die week pakt Wouter pas de trein van kwart over acht naar huis. Het stuurgroepoverleg liep helemaal uit de klauwen. Aan energie en ideeën geen gebrek, zo merkte Wouter. Maar zijn programmadirectie kan het allemaal nauwelijks bolwerken, en gaat zowat aan het succes ten onder. Terwijl hij wegsuft, gaat zijn mobiel over. Ugur, zijn werkverslaafde rechterhand.

“Ik ontsla je als dit telefoontje me vanavond nog werk oplevert.”

“Ook goedenavond Wouter. Mag ik morgen nog wel mijn bureau opruimen? Ja toch? Maar hoe was het met de heren?”

“Ze dronken een glas, deden een plas en lieten alles zoals het was. Nee, geintje. Ik merk dat ze enthousiast worden van de resultaten. En nu leggen ze een enorme claim op ons, bereid je daar maar op voor.”

“Kun jij vanavond nog even ergens naar kijken?”

“Alleen als het levensbedreigende haast heeft.”

“Ik heb een aantal scenario’s opgesteld voor de behandeling in de Tweede Kamer. Die wil ik graag van de week nog definitief hebben, en volgens mij ben jij er de rest van de week niet.”

“Als proactiviteit een naam heeft, is het Ugur. Hoe kom je daar nu weer ineens mee?”

“We zaten toch vorige week te bedenken dat het tempo nu wel eens zou kunnen worden getemperd door de snelheid waarmee de wetgeving door de kamer gaat?”

“Hmm...”

“Ik heb dat in een vorig project gezien. We hebben toen scenario’s opgesteld waarmee de minister in overleg met de griffie een tijdpad kon uitzetten. Verder zocht de projectorganisatie steeds contact met de griffie, om afspraken te maken over de besluitvorming en om tijdig een goed beeld te krijgen van de vragen vanuit de Tweede Kamer. Door dit goede overleg was het voor de griffie eenvoudig om het volgende politieke overlegmoment te plannen. Stukken vonden snel en op het juiste moment hun weg richting de Tweede Kamer. Het effect bleek duidelijk uit het slotdebat, waarin de minister stelde dat de strakke deadlines ook goed waren voor de kwaliteit. Hij vond dat...”

“Stop. Stop. Ugur....”

“Ja?”

“Je bent een held.”



05

Ruimte voor de Rivier

Project:

Ruimte voor de Rivier

Projectleider:

Jan Elsinga

Context:

Het project Ruimte voor de Rivier is erop gericht het Nederlandse stroomgebied van de Rijn en een gedeelte van de Maas (stroomafwaarts van Hedikhuizen, nabij Den Bosch) beter te beschermen tegen overstromingen en tegelijkertijd de omgeving van de rivieren mooier en aantrekkelijker te maken. Het rivierengebied moet er in economisch, ecologisch en landschappelijk opzicht beter van worden.

Opdracht:

Het opstellen en vaststellen van een Planologische Kernbeslissing waarin maatregelen zijn opgenomen ter bescherming tegen overstromingen en voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. In de PKB Ruimte voor de Rivier staat welke maatregelen het kabinet voor deze doelen wil inzetten.

Omvang project in euro's:

Circa 40 miljoen procesgeld voor het opstellen van de PKB in de periode 2001-2007.

Omvang projectorganisatie:

De projectorganisatie bestond in die periode gemiddeld uit 60 man verdeeld over het landelijke bureau Ruimte voor de Rivier en de regionale bureaus. Er is veel gebruikgemaakt van tijdelijk ingehuurd capaciteit in drukke perioden (bijvoorbeeld voor het opstellen van de MER).

Bereikt resultaat:

In 2006 heeft het kabinet de PKB vastgesteld. Deze PKB Ruimte voor de Rivier heeft drie doelen:

- In 2015 kan een afvoer van 16.000 kubieke meter water per seconde veilig door de Rijntakken stromen.
- Door de maatregelen die hiervoor nodig zijn, verbetert ook de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied.
- De extra ruimte die de rivier in de loop van de eeuw nodig kan hebben als klimaatveranderingen verder doorzetten, blijft daarvoor beschikbaar.

LES 14

Langetermijnvisie creëert ruimte voor innovatie

Laat toekomstbeelden functioneren als eye opener

Waarom was het nodig?

Het project Ruimte voor de Rivier was aanvankelijk gericht op het vinden van buitendijkse (technische) oplossingen voor mogelijke wateroverlast. Dit vanuit het idee: het snelst werkbaar, minst kostbaar en de minste weerstand.

Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het verdiepen van de rivier of de uiterwaarden of het verhogen van dijken. Vanuit VROM was er de ambitie om de ruimtelijke kwaliteit te verhogen en daarvoor was meer aandacht voor binnendijkse oplossingen nodig (bijvoorbeeld het toevoegen van een hoogwatergeul c.q. het verleggen van de stroom van een rivier en bypasses).

Hoe is ruimte voor innovatieve ideeën gecreëerd?

Er is een langetermijnvisie opgesteld gebaseerd op een onderzoek naar mogelijke maatregelen om de waterafvoercapaciteit te verhogen (spankrachtstudie door RIZA). Daarbij is zowel gekeken naar binnendijkse als buitendijkse oplossingen. En niet alleen naar technische oplossingen, maar ook naar de ruimtelijke mogelijkheden. De mogelijkheden zijn vervolgens gekoppeld aan toekomstbeelden waarmee een logische samenballing van maatregelen ontstond. Op basis van de toekomstbeelden is de langetermijnvisie opgesteld. Deze LT-visie is doorvertaald naar het document 'Regionaal Ruimtelijk Kader (RRK)'. Dit RRK is in productieateliers en workshops met daarin de betrokken departementen en provincies tot stand gekomen.

Er is gekozen voor een aanpak waarbij de kortetermijn- en de langetermijnmaatregelen elkaar niet in de weg mochten zitten (geen kortetermijn-

oplossingen die langetermijnoplossingen zouden belemmeren, geen spijtmaatregelen of overbodige maatregelen). Dit was voor alle partijen acceptabel en daardoor kon ook de discussie over de binnendijkse en meer innovatieve en ruimtelijke oplossingen gevoerd worden. Tevens heeft meegespeeld dat de staatssecretaris in eerste instantie sterk stuurde op tijd, maar later meer ruimte gaf voor het verkennen van de binnendijkse oplossingen.

Wat ook goed heeft gewerkt bij het tussen de oren krijgen van de mogelijkheden van ruimtelijke maatregelen is 'de blokkendoos'. Dat was een analysemodel (computerprogramma) waarmee alle partijen zelf konden spelen met het effect van bepaalde maatregelen (maatregelpakketten) op de waterstanden.

Vervolgens zijn de kosten van de maatregelen en financieringsbronnen in beeld gebracht. Een deel van de ruimtelijke maatregelen bleek te duur. Via de actie Financiering en Kansen (FiKa) hebben de betrokken partijen naar aanvullende middelen gezocht. Dit heeft tot een bescheiden toevoeging aan het budget geleid. Een deel van de ruimtelijke maatregelen is daarom niet opgenomen in de PKB, maar kan er wel inschuiven. Dat inschuiven kan snel geschieden omdat maatregelen in de PKB zijn genoemd als potentiële maatregel en zijn meegenomen in de MER.

Wat was het effect?

De toekomstbeelden hebben gewerkt als een eye opener voor de bestuurders en betekenden een doorbraak voor de ruimtelijke inbreng. De langetermijnvisie heeft geholpen om uiterwaarden met een hoge kwaliteit niet aan te tasten en het besef voor kansrijke binnendijkse en ruimtelijke oplossingen te vergroten (agendasetting regionale stuurgroepen). Uiteindelijk is een aantal van de ruimtelijke maatregelen overgenomen in de PKB. Een deel van de ruimtelijke maatregelen bleek te duur.

LES 15

Stel niet alle documenten bestuurlijk vast

Dat creëert snelheid

Waarom was het nodig?

Binnen het project Ruimte voor de Rivier is een groot aantal documenten opgesteld van schetsen, handreikingen, visies, etc. tot de uiteindelijke PKB. Het was niet wenselijk en niet nodig om al deze documenten formeel vast te stellen. Bestuurlijk vaststellen kan tot gemier over details leiden of tot compromisvorming welke niet nodig was of wenselijk is op een bepaald moment in het traject. Voor Ruimte voor de Rivier gold dit voor het vaststellen van het RRK. Dit kader was input voor de Regiovisie van de provincies en de PKB, maar had verder geen juridische of voor de burgers bindende status. De verwachting was dat vaststelling veel tijd zou kosten en de uiteindelijke politieke besluitvorming toch pas plaats zou vinden met het opstellen en vaststellen van de PKB.

Hoe is de doorwerking van de documenten gemanaged?

Het RRK geeft richting aan de mogelijke maatregelen binnen een gebied voor de verbetering van de waterafvoer en de ruimtelijke kwaliteit. Dit document is niet bestuurlijk vastgesteld maar moest wel doorwerken richting de regionale visies en uiteindelijk de PKB. Voor doorwerking is gezorgd door de documenten op te stellen in ateliers met een groot aantal betrokkenen vanuit de regio's en door de mensen die betrokken waren bij het opstellen van het RRK ook mee te laten werken bij het opstellen van de Regiovisie.

Een ander voorbeeld waarbij doorwerking van een document gewenst is, is de handreiking ruimtelijke kwaliteit, waarin op basis van de geïnventariseerde kernkwaliteiten ontwerpprincipes zijn ontwikkeld. In de provincie Overijssel heeft GS de handreiking vastgesteld en besloten deze te gebruiken als inspiratiebron voor het provinciaal omgevingsplan, voor de concrete projecten langs de IJssel en om de praktische gebruikswaarde de komende vijf jaar te monitoren. Daarnaast is er, onder leiding van Dirk Sijmons (Rijksadviseur voor het Landschap), een kwaliteitsteam Ruimte voor de Rivier opgericht dat op drie momenten de ruimtelijke kwaliteit van de planstudies beoordeelt. Op die manier wordt er druk uitgeoefend om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. In het rapport van de handreiking is aanbevolen om de ontwerpprincipes wel te laten vaststellen en te bepalen dat er alleen gemotiveerd van afgeweken mocht worden. Deze aanbeveling is niet overgenomen, maar bleek ook niet noodzakelijk.

Wat is het effect geweest?

Het Regionaal Ruimtelijk Kader is niet vastgesteld, maar heeft wel sterk sturend gewerkt en een belangrijke rol gehad bij het vormen van de gedachte dat veiligheidsmaatregelen en ruimtelijke maatregelen aan elkaar gekoppeld kunnen worden en kansrijk zijn. Uiteindelijk is een aantal van de ruimtelijke maatregelen overgenomen in de PKB en door het opstellen van de handreiking worden de ruimtelijke maatregelen nu ook toegepast.

Vijfde bedrijf

Wouter zit in de kroeg

“Van goede voornemens kun je geen huizen bouwen”

De zin galmde na in Wouters hoofd.

Verderop aan de bar betoogde iemand met die oneliner dat het met alle politici hetzelfde was: veel beloven, weinig doen. Het zette Wouter ook aan het denken over de manier waarop het programma vorderde. Hier en daar was er wel eens een hobbeltje, maar Wouter was er inmiddels van overtuigd geraakt dat ‘zijn’ aanpak de toekomst had: door het programma buiten de lijn te organiseren, en toch heel actief te zijn in diezelfde lijnorganisaties, zorgde hij ervoor dat er geen spanning kwam te zitten tussen beleid en uitvoering. En door ideeën van buiten naar binnen te ontwikkelen ontstonden het draagvlak en de energie als vanzelf. En toch knaagde er iets. Een onbestemd gevoel over Herman, één van de directeuren in de stuurgroep. Hij leek helemaal om te zijn en zijn club mee te willen opstuwen in de vaart der volkeren. Maar was het wel meer dan een stapeltje goede voornemens? Het viel Wouter de laatste tijd op dat er steeds minder contacten waren met de rest van Hermans organisatie.

De barman.

“Biertje, wouter?”

“Graag.”

“Hoe is het leven tegenwoordig als ambtenaar?”

“Hard werken voor weinig geld, net als jij toch?”

“Ik heb me voorgenomen om de tent te verkopen en op reis te gaan.”

“Van goede voornemens kun je geen huizen bouwen, weet je.”

“Vertel mij wat. Er zijn een hoop mensen die maar wat voor zich uitkletsen. Die maak jij vast ook mee.”

“Hmmm. Ik ga zo maar eens naar huis. En dat is meer dan een voornemen. Morgen weer vroeg dag.”

“Hoe zit het eigenlijk met dat voornemen van jou om een marathon te lopen?”

“Dat heb ik een jaartje opgeschoven.”

Wouter wist het zeker. Morgen moest hij de SG er maar eens bij halen. Want hij had sterk het gevoel dat er iets niet goed ging bij de club van Herman. Dat die mooie woorden een laagje chroom waren die de werkelijkheid verbloemden. En als dat zo was, dan moest er maar eens een knuppel in het hoenderhok worden gegooid. Een crisisje om de adrenaline los te maken. Door de SG of, beter nog, door de minister zelf.

06



NMP4

Project:

Nationaal MilieuBeleidsplan 4

Projectleider:

Cees Moons

Context:

In de periode 1999-2001 is het vierde Nationaal MilieuBeleidsplan (NMP4) opgesteld. Voor het uitbrengen van de nota was er geen directe maatschappelijke aanleiding. Er was de wettelijke verplichting om eens per vier jaar een nieuw plan op te stellen en de minister wilde het vierde NMP benutten om het beleid ten aanzien van hardnekkige milieuproblemen te vernieuwen.

Opdracht:

Het opstellen van het vierde Nationaal MilieuBeleidsplan.

Omvang project in euro's:

Procesgeld circa 3 miljoen.

Omvang projectorganisatie:

Circa 20 man betrokken vanuit de departementen, waarvan 10 fulltime.

Bereikt resultaat:

In 2001 verscheen de kabinetsnota 'Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid'. In dit beleidsplan licht het kabinet het te voeren milieubeleid toe. Het NMP4 wil een eind maken aan het afwentelen van milieulasten op de generaties na ons en op mensen in arme landen.

Het NMP4 onderscheidt zeven grote hardnekkige milieuproblemen en wil deze via vernieuwende transitie (systeeminnovaties) aanpakken.

LES 16

Benut de buitenwacht voor vernieuwing

Bevorder de creativiteit van het ambtelijk apparaat door te werken met interdepartementale werkgroepen zonder last en ruggespraak

Waarom was het nodig?

De minister wilde een vernieuwend NMP. In de afgelopen dertig jaar is er veel bereikt op het gebied van het milieu, maar de bestaande aanpak en werkwijze bleken niet voldoende voor het aanpakken en oplossen van een aantal grote milieuproblemen (de energievoorziening is daar een voorbeeld van). Een nieuw beleid was noodzakelijk, maar beleidsvernieuwing lukt maar moeilijk van binnenuit.

Hoe is de beleidsvernieuwing gemanaged?

Er hebben vele bijeenkomsten met allerlei deskundigen en partijen plaatsgevonden om ideeën te genereren. Dit waren geen bijeenkomsten in het kader van overleg met belanghebbenden of inspraak (daarvoor was er een poldergroep waarin gewerkt werd aan het draagvlak). Om de verwachtingen hierover te managen is steeds aan de voorkant van deze bijeenkomsten duidelijk gemaakt dat de bijeenkomsten een ideevormend karakter hadden en dat vooraf niet bepaald kon worden wat er met de resultaten van de bijeenkomst zou gebeuren. Deze fase had enerzijds het karakter van een georganiseerde chaos, maar heeft anderzijds juist geleid tot ideeën die deels door toeval op het spoor (zoals transitimanagement) zijn gekomen. Er is gestuurd op de kwaliteit van de bijeenkomsten, onder andere door een goede voorbereiding en een goede en aansprekende voorzitter (Roel in 't Veld). Directe sturing op het resultaat van de bijeenkomsten heeft niet

plaatsgevonden. Een ander voorbeeld waarbij de buitenwacht is benut voor het realiseren van vernieuwing betreft het risicobeleid. De minister wilde een nieuw beleid maar de betrokken directies zagen/onderkenden het probleem niet. Aan de Universiteit van Leiden is vervolgens gevraagd om een paper te schrijven over de toekomstige risico's. De Universiteit heeft, in het kort samengevat, de zorgen vanuit de wetenschappelijke literatuur samengebracht in een paper. Dit werkte als een eye opener.

De creativiteit van de ambtenaren vanuit de betrokken ministeries is bevorderd door departementale werkgroepen die zonder last en ruggespraak aan de slag gingen. Door deze manier van werken werden de ambtenaren niet belemmerd door het bestaande beleid/de gedachtevorming binnen de ministeries. Risico is dat de betrokken ambtenaren niet echt zonder last en ruggespraak te werk gaan. Daarom is ervoor gekozen het werken zonder last en ruggespraak te laten bekrachtigen door de betrokken directeuren, de leden van de werkgroepen niet verantwoordelijk te maken voor terugkoppeling aan het 'eigen' ministerie (waarnemers vanuit de projectorganisatie waren verantwoordelijk voor het ontwikkelen van draagvlak bij de ministeries) en goede mensen te selecteren voor de werkgroepen. Aldus tot stand gekomen notities werden ook gebruikt om discussies binnen beleidsdirecties op gang te brengen. Naast de werkgroepen zonder last en ruggespraak zijn algemene informatiebijeenkomsten georganiseerd om geïnteresseerde ambtenaren voor te lichten over het NMP4.

Wat is het effect geweest?

Door met de buitenwacht en met interdepartementale werkgroepen zonder last en ruggespraak te werken is het goed gelukt om beleidsvernieuwing te realiseren en het concept transitie management handen en voeten te geven.

LES 17

Stuur expliciet op de voor- en nadelen van de gekozen organisatiestructuur

Een sterk teamgevoel maakt controversiële besluiten mogelijk

Waarom was het nodig?

De projectorganisatie moest enerzijds vernieuwend kunnen werken, anderzijds was het draagvlak vanuit de betrokken departementen ook zeer belangrijk. Het project was immers gericht op het opstellen van een vernieuwende nota.

Hoe zijn de voor- en nadelen van de organisatiestructuur gemanaged?

Binnen het project is gekozen voor een interdepartementale projectgroep die duidelijk was gepositioneerd tussen de maatschappelijke actoren en de minister en goed was aangesloten op de beleidsinhoudelijke directies binnen VROM en betrokken departementen. Voordelen van deze interdepartementale projectgroep waren:

- 1 dat het makkelijker was om draagvlak te verkrijgen bij de betrokken ministeries en maatschappelijke partijen;
- 2 dat het makkelijker was om buiten de gebaande paden te denken en vernieuwend te werken (lijn minder gericht op vernieuwing en meer op de status-quo).

Een projectorganisatie die buiten de lijnorganisatie staat, vraagt wel om extra aandacht voor het ontwikkelen van draagvlak bij de staande organisatie binnen en buiten VROM. Om dit nadeel weg te nemen zijn bijvoorbeeld extra bijeenkomsten voor ambtenaren van de betrokken ministeries georganiseerd

en functioneerde er naast de projectgroep een groep vanuit de staande organisatie die ook veel van het werk uitvoerde. Daarnaast was er een directeurenoverleg waarin de voortgang en problemen werden besproken (stuurgroep).

De medewerkers van de projectorganisatie waren afkomstig van de betrokken departementen. Er is bewust veel energie gestoken in de samenhang en cohesie binnen de projectgroep. Teamdagen zijn georganiseerd, teamrollen zijn besproken en tussentijdse successen zijn gevierd. Hierdoor was er binnen de projectgroep een breed gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor een kwalitatief goed NMP en een bereidheid om op spannende momenten in gezamenlijkheid aan oplossingen te werken.

Wat is het effect geweest?

Door de gekozen organisatievorm en de sturing op de voor- en nadelen daarvan is het goed gelukt om beleidsvernieuwend te werken en draagvlak te ontwikkelen. Door het sterke teamgevoel was het mogelijk om 'controversiële' beslissingen voor elkaar te krijgen, zaken op te pakken, was het goed mogelijk om tegenslagen te verwerken en was er geen sprake van persoonlijke nederlagen. Een voorbeeld hiervan is de situatie dat de top van VROM besloot een eindconcept met de minister te bespreken zonder dat andere departementen erbij waren. Dit in tegenstelling tot eerdere dieptegesprekken met de minister, waaraan de interdepartementale projectgroep deelnam. Dit dreigde tot een hevige confrontatie te leiden, maar dankzij de hechtheid van het team is dit voorkomen.

De energie die in het team gestoken wordt levert niet altijd direct bruikbare resultaten voor het project op, maar stimuleert wel in grote mate het werkplezier en de voortgang van het project.

LES 18

Creëer interdepartementaal draagvlak door dieptegesprekken met de bewindspersonen

Verlaag daarmee de kans op misinterpretatie en onbegrip

Waarom was het nodig?

De minister was zeer betrokken bij de inhoud en gaf al snel duidelijkheid over op welke punten/vlakken er ruimte was en op welke vlakken deze er niet was of maar beperkt. Daardoor heeft al vrij snel binnen het traject de eerste stap betreffende agendasetting over de inhoud en de richting plaatsgevonden. En omdat het project een vernieuwing voorstond waren er toch aardig wat interdepartementale meningsverschillen. Daarom is ervoor gekozen de bewindspersonen meteen mee te nemen door het voeren van dieptegesprekken.

Hoe zijn deze gesprekken gemanaged?

Er zijn dieptegesprekken gevoerd met de bewindspersonen van de meest betrokken ministeries. Binnen het ministerie van LNV kwam de ambitie voor het ontwikkelen van de landbouw in combinatie met natuur en duurzaamheid niet goed van de grond. Dit is één van de punten geweest die op de agenda zijn gezet voor het gesprek met LNV. De gesprekken werden voorbereid en voorgesproken in de projectgroep. Met de bewindspersonen werd de richting voor het NMP4 besproken. Bij de gesprekken waren steeds een aantal projectgroepleden aanwezig en een aantal betrokken ambtenaren van het desbetreffende departement.

Wat was het effect?

Door gesprekken te voeren met de bewindspersonen over de richting, voorbereid door de projectgroep en in aanwezigheid van betrokken ambtenaren, ontstond er draagvlak binnen de ministeries en duidelijkheid over de richting. Doordat ambtenaren van het 'eigen departement' aanwezig waren bij het gesprek, werd voorkomen dat de projectgroep vervolgens alsnog de boodschap moest overbrengen, met kans op verkeerde interpretaties en onbegrip. Door het op deze wijze vroegtijdig betrekken van de politiek is veel interdepartementaal gedoe voorkomen.

LES 19

Aan het begin van het project is het effectiever om te bespreken wat het eindresultaat niet moet zijn

Door dit in de loop van het project steeds weer te herhalen wordt in de tijd focus ten aanzien van het resultaat bereikt

Waarom was het nodig?

Bij complexe strategische projecten als het NMP4 is het niet mogelijk om meteen al een gewenst eindresultaat te definiëren. Dat verkleint de oplossingsruimte onnodig snel. Aan de andere kant heb je vaak te maken met politieke opdrachtgevers die willen scoren met concrete resultaten. Maar die politieke opdrachtgever wil ook speelruimte behouden. In een dergelijke context werkt het goed om het traject te starten met gesprekken over wat het eindresultaat niet moet zijn. Bij het NMP4 gaf de minister zelf aan dat hij geen traditioneel NMP wilde dat zich richtte op de te beheersen milieuproblemen, zoals de bodemverontreiniging.

Hoe is de uitvoering gemanaged?

Een valkuil van de projectmanager is dat hij, zoals de traditionele projectmanagementboeken voorschrijven, bij de start van het project het eindresultaat gaat vastleggen. Het is juist zaak om in de opdrachtformulering vast te leggen dat het project start met een zoektocht naar het eindresultaat, zo ontstaat voldoende oplossingsruimte aan het begin. Het is effectiever om te bespreken wat het resultaat niet moet zijn in plaats van weinig nuttige discussie over de stip op de horizon. Het risico is wellicht dat partijen en belanghebbenden aandringen op een gedefinieerd eindresultaat, maar dit heeft zich bij het NMP4 niet voorgedaan.

Was is het effect geweest?

Deze aanpak heeft bij het NMP4 geleid tot innovatieve beleidskeuzes die anders niet in beeld waren gekomen.

Zesde bedrijf

De medewerkers van de programmadirectie hebben een bedrijfsfeest

“Het leven zit vol met paradoxen”

Wouter spreekt.

“Ik ga vandaag geen grote speech houden over wat we tot nu toe allemaal hebben bereikt. Ik wil eigenlijk maar één ding vertellen, over een experiment met makaken op het Japanse eiland Koshima. Onderzoekers lieten daar in de jaren vijftig zoete aardappelen achter op het strand. Al gauw bleek dat één van de makaken, een jong vrouwtje, de aardappelen die onder het zand zaten ging wassen in het zeewater. Door dat te doen, kon dit vrouwtje de aardappelen eten zonder dat er zand aan zat. Dit was opvallend omdat de makaken van oorsprong angst hebben voor water. Wat verder opviel is dat steeds meer dieren de gewoonte van het jonge vrouwtje gingen overnemen, maar dat de oude leiders het juist niet overnamen van hun ondergeschikten. Inmiddels heeft de hele apenkolonie het overigens onder de knie. Sterker nog: de waterschuwheid is in deze kolonie volledig overwonnen, want de makaken kunnen inmiddels zelfs zwemmen en daardoor nieuwe voedselbronnen aanboren. Dat leert ons dus dat het durven verlaten van gebaande paden verstreckende gevolgen kan hebben. Ik geloof dat we met ons programma ook zoiets in werking hebben gezet. We zijn er nog niet, maar we zijn goed op weg. Geniet nog van deze avond.”

Ugur steekt hem de hand toe.

“Goede speech, Wouter.”

“Ik geloof dat we daadwerkelijk iets moois aan het neerzetten zijn. Ik geloof ook dat deze manier van beleidsimplementatie de toekomst heeft. De complexe problemen van deze tijd kun je niet op een lineaire manier oplossen. Je moet buiten de lijn werken, maar tegelijk zorgen dat je er middenin staat. En je moet geen rechtstreekse formele lijn naar de politiek hebben, maar daar wel direct naar toe kunnen stappen.”

“Het leven zit vol met paradoxen.”

“Klopt. En weet je wat ik ook heb geleerd?”

“Nou?”

“Dat af en toe een beetje crisis wel heilzaam is. Neem dat gedoe toen met Herman. Het leek nooit meer goed te komen, maar je merkt nu dat er na die botsing weer enthousiasme is gekomen. Vorige week ben ik nog met hem gaan borrelen.”

“Een beetje crisis, een tikje chaos en af en toe een goede sigaar.”

“Klinkt als het succesrecept voor programmamanagement...”



07

NMP2

Project:

Nationaal MilieuBeleidsplan 2

Projectleider:

Gerard Keijzers

Context:

In de periode 1992-1994 is het tweede Nationaal MilieuBeleidsplan (NMP2) opgesteld. Voor het uitbrengen van de nota was er geen directe maatschappelijke aanleiding. Er was de wettelijke verplichting om eens per vier jaar een nieuw plan op te stellen.

Opdracht:

Het opstellen van het tweede Nationaal MilieuBeleidsplan. Het in stand houden van de beleidsdoelen en het verbeteren van de uitvoering.

Omvang projectorganisatie:

De projectgroep bestond uit 10 man. In de omgeving van het project zijn circa 600 man betrokken geweest. Onder andere van externe onderzoeksbureaus, het RIVM en allerlei vertegenwoordigers van maatschappij en bedrijfsleven.

Bereikt resultaat:

In 1994 is het tweede NMP vastgesteld. De nota heeft de industrie, het bedrijfsleven en de lagere overheden een enorme impuls gegeven voor de uitvoering van het beleid. Na een jaar of twee ontstond er echter steeds meer kritiek op het milieubeleid. Er ontstond een negatieve spiraal met een focus op wat nog niet bereikt was in plaats van op wat

wel gerealiseerd was en de kansen. Met de nota Milieu en Economie is geprobeerd deze negatieve spiraal te doorbreken.

LES 20

Ga het gevecht met de gevestigde orde niet alleen aan

Bevorder de creativiteit van het ambtelijk apparaat door te werken met interdepartementale werkgroepen zonder last en ruggespraak

Waarom was het nodig?

In 1994 is het NMP2 vastgesteld. Dit NMP bouwde voort op de doelstellingen die in het eerste NMP waren vastgelegd. Deze doelstellingen hadden vooral betrekking op de klassieke milieuthema's als gezondheid, luchtkwaliteit, bodem en water. Het project startte volgens de 'klassieke' projectmanagementmethode, maar al snel bleek dat deze aanpak niet werkte. Het project was te complex en bij de uitvoering bleek dat de doelen van het NMP1 nog steeds legitiem waren, maar dat het probleem juist zat in het bereiken van deze doelen. Het NMP2 is zich vervolgens in verschillende deelprocessen gaan richten op het zoeken naar oplossingen voor de uitvoeringsproblemen. Hiervoor zijn circa veertig workshops met bedrijven en maatschappelijke instellingen gehouden en zodoende is er een NMP2 met breed draagvlak vastgesteld. In de daaropvolgende jaren kwam er echter steeds meer kritiek op de uitvoering. Onderzoek van onder andere het RIVM liet zien dat de doelen niet bereikt werden. Het milieubeleid kwam in een negatieve spiraal terecht. De projectdirecteur van het NMP2 vond het nodig om deze negatieve spiraal te doorbreken. Enerzijds omdat er al wel veel bereikt was (de onderzoeken richtten zich op wat er niet bereikt in plaats van wat er wel bereikt was) en anderzijds omdat er een andere meer innovatieve aanpak nodig was om de grote milieuproblemen aan te pakken.

Hoe is de uitvoering gemanaged?

Door de projectdirecteur is een strategieboek gemaakt dat ondersteund werd door de minister. In dit boek werd een voorstel gedaan voor een nieuwe strategie voor het milieubeleid. Innovatie en technologische ontwikkeling waren nodig om de negatieve spiraal in het milieubeleid te doorbreken. Bij de introductie van dit boek werd echter al snel duidelijk dat de strategie niet op veel bijval binnen het ministerie van VROM kon rekenen. Het boekwerk werd niet gezien als een product van de minister, maar vooral als de visie van de projectdirecteur. Het was nodig om bondgenoten te zoeken. Door een combinatie van milieu en economie werd innovatie in het beleid gestimuleerd en in het ministerie van EZ werd een bondgenoot gevonden.

Wat is het effect geweest?

De nota Milieu en Economie heeft eind jaren negentig weinig effect gehad. Er was onvoldoende draagvlak voor de nota binnen VROM en EZ ging er niet vol voor. Achteraf gezien is de aanpak niet goed geweest. Een aanpak waarbij eerst naar medestanders was gezocht (een gideonsbende), een enthousiaste groep mensen en een drijvende kracht van buiten had meer succes kunnen hebben. Tevens was een betere balans nodig tussen top-down en bottom-up. Niet de projectdirecteur maar anderen hadden de boodschap, de roep om een innovatief en vernieuwend beleid, moeten verkondigen.

Zevende bedrijf (slot)

Tien jaar later. Wouter is inmiddels minister van Financiën. Cees is sinds een paar jaar interim-manager. Ze lunchen samen.

“Snel scoren volstaat niet”

Wouter vertelt Cees dat hij net vorige week zijn vijfde marathon heeft gelopen in een team van Financiën. In Berlijn.

“Ik kwam daar een venture capitalist tegen die een aardige vergelijking maakte tussen ondernemers en hardlopers. Een rasechte sprinter was volgens hem eigenlijk niet geschikt om ondernemer te worden: snel even scoren op pure kracht volstaat niet. Alleen wie het doorzettingsvermogen en de discipline heeft om mee te draaien in de marathontop is wél geschikt. Je moet nu eenmaal kunnen omgaan met pijn en teleurstelling.”

“Zit wat in.”

“En weet je Cees?”

“Hmm?”

“Ik ben ervan overtuigd dat dat ook geldt voor ambtenaren. Sterker nog, ik geloof eigenlijk dat hardlopen ertoe heeft bijgedragen dat ik hier nu zit.”

“Je probeert me toch niet over te halen, hoop ik? Ik ben de vijftig gepasseerd, ik hou het toch maar bij mijn wekelijkse bridgeclubje.”

“En gelijk heb je. Maar wat ik er eigenlijk mee wil zeggen: tien jaar geleden gooide je me behoorlijk in het diepe met het programma ‘In principe geregeld’. Ik was daar niet altijd blij mee, want het groeide me af en toe boven het hoofd. Maar als ik erop terugkijk ben ik er toch tevreden over. Ik heb er enorm veel van geleerd. Dat je goede mensen om je heen moet verzamelen. Dat chaos zinvol is en blauwdrukken vandaag de dag niet meer werken. Dat een crisis af en toe helemaal niet erg is. Dat creativiteit vooral tussen mensen ontstaat. Die inzichten gebruik ik eigenlijk dagelijks.”

Bijlage

Initiatiefnemer

Het project 'Managen Strategische Beleidstrajecten' is een initiatief van het ministerie van VROM. Het doel van het project was het in kaart brengen en het uitwisselen van de lessen van de project- en programmamanagers van strategische beleidstrajecten.

Begeleidingscommissie

De begeleiding van het project was in handen van een begeleidingscommissie bestaande uit de volgende personen:

- Cees Moons, directeur directie Externe Veiligheid, VROM (opdrachtgever)
- Kees Vijlbrief, directeur Management Development/Algemene Bestuursdienst, BZK
- Peter Torbijn, directeur Ruimte, VROM
- Petrouschka Werther, projectleider Anders betalen voor Mobiliteit, V&W
- Hugo Brouwer, projectleider Energietransitie, EZ
- Ed Eggink, voormalig hoofd Milieu- en Waterbeleid, Provincie Limburg

Betrokken project- en programmamanagers

De lessen zijn verzameld door gesprekken te voeren met de volgende en project- en programmamanagers:

- Huub van Zwam, projectdirecteur PMR en ProSes (huubvanzwam@pmz-rws.nl)
- Donné Slangen, projectleider OV-chipkaart (donne.slangen@minvenw.nl)
- Gelle Klein Ikkink, projectleider Herziening Zorgstelsel (gg.kleinikkink@minvws.nl)
- Hugo Brouwer, projectleider Energietransitie (h.e.brouwer@minez.nl)
- Jan Elsinga, projectleider Ruimte voor de Rivier (jan.elsinga@minvrom.nl)
- Cees Moons, projectleider NMP4 (cees.moons@minvrom.nl)
- Gerard Keijzers, projectleider NMP2 (g.keijzers@nyenrode.nl)

Betrokken opdrachtgevers

Het perspectief van de opdrachtgever is in kaart gebracht door gesprekken met:

- Hans van der Vlist, directeur-generaal Milieubeheer, VROM
- Maarten van Eeghen, voormalig directeur-generaal Personenvervoer, V&W
- Hans Hoogervorst, voormalig minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Inspiratie en literatuur

Om het denkproces van de begeleidingscommissie te stimuleren is door prof. dr. ing. G.R. Teisman een lezing gegeven over publiek management op de grens van chaos en orde (Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005). Inspiratie is verder gehaald uit de volgende bronnen:

- Evaluatie van ProSes, L. Klinkers, ProSes, 2005
- Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op ruimtelijke investeringen, G.R. Teisman, VUGA, Den Haag, 1992
- Besluitvormend werken, waar projectmatig werken niet werkt, O. van Duin, artikel, 1997

Veel van de in deze uitgave opgenomen projecten hebben een website waarop meer informatie te vinden is over het project:

- www.ruimtevoorderivier.nl
- www.ov-chipkaart.nl
- www.vrom.nl (dossier NMP4)
- www.verkeerenwaterstaat.nl (dossier mainport Rotterdam/tweede Maasvlakte)
- www.minvws.nl
- www.senternovem.nl/energietransitie

KPMG Sustainability B.V.

De ondersteuning van het project was in handen van KPMG Sustainability B.V., in het bijzonder:

- Jaap Wijnker, director KPMG Sustainability
- Ivo Bonajo, consultant KPMG Sustainability
- Jan van der Kolk, voorheen partner van KPMG Sustainability, nu zelfstandig adviseur

