



Handreiking stakeholderstrategie bij vitale infraschakels



Kennis in het groot.

*interessant
leertraject*



Handreiking stakeholderstrategie bij vitale infraschakels

Prof. dr. Marcel Veenswijk

In opdracht van Landelijk Tunnelregisseur
Rijkswaterstaat en Rijksprojectacademie

Inhoud

Voorwoord	4
Inleiding	6
Deel 1 Stakeholders in beeld	
Visualiseren: hoe ziet het stakeholdernetwerk eruit?	11
Het projectprofiel: de categorisering van projecten	16
Het projectnarratief: het verhaal van het project	20
Begrenzing en macht	24
Aggregatiemanagement: schakelen tussen projectfasen en -niveaus	30
Deel 2 Stakeholders in actie	
Vaste en flexibele elementen in de stakeholderstrategie	37
Het project een plek geven met 'design authorities', frames en ritueel	42
Dynamiek en draagvlak in het projectteam	46
Bewaak de integraliteit met het dashboard	48
Aanbevolen literatuur	52

Voorwoord

Het leertraject 'Stakeholderstrategie bij vitale infraschakels' is in 2012 tot stand gekomen vanuit een samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de Rijksprojectacademie. Het doel: via een leertraject komen tot meer samenhang in de benadering van stakeholders bij projecten die de Nederlandse infrastructuur in bijzondere mate bepalen.

Deze 'vitale infraschakels' – blikvangers zoals tunnels, bruggen, stuwten en sluizen – zijn nogal eens de inzet van politieke, maatschappelijke of mediastrijd, en daarmee exemplarisch voor de stakeholderproblematiek in veel infrastructurele projecten.

In het leertraject hebben projectmanagers van lopende grote tunnelprojecten onder begeleiding van prof. dr. Marcel Veenswijk op basis van een reeks cases en eigen projectsituaties concrete handvatten ontwikkeld om beter om te gaan met stakeholders.

De informatie uit de praktijk van de projectmanagers is geanalyseerd vanuit de organisatiewetenschap en in deze publicatie uitgewerkt rond de thema's 'stakeholders in beeld' en 'stakeholders in actie'.

Deze publicatie van Rijkswaterstaat, Rijksprojectacademie en Kennis in het groot is een waardevolle handreiking voor projectmanagers, die een stakeholderstrategie willen ontwikkelen.

Ik wens je veel inspiratie en leesplezier toe.

Hans Ruijter
Landelijk Tunnelregisseur Rijkswaterstaat

Inleiding

Elk infrastructureel project is anders. In de afgelopen jaren zijn talloze studies verschenen waaruit het diverse karakter sprak. Infraprojecten zijn complex, en die complexiteit heeft allerlei verschijningsvormen. We zien typering als 'politiek-organisatorische arena' (Teisman 2009), 'garbage cans' (Clegg 2010) of 'chaotische spelsituaties' (Flyvberg 2011). Keer op keer is de conclusie dat de manier van organiseren en keuzes maken bepalend zijn voor de 'kleur' van projecten.

Dynamische situaties

Echter, alle literatuur beschouwend valt het op dat slechts beperkt aandacht wordt geschonken aan de samenwerking tussen stakeholders in het project en de dynamiek die stakeholdersituaties in de dagelijkse praktijk met zich meebrengen. De overdracht van een project aan een beheerder is een mooi voorbeeld van zo'n situatie. Partijen moeten goed afstemmen en eventueel onderhandelen over tegengestelde belangen, perspectieven en manieren van werken.

Definitie van stakeholders

Stakeholders zijn in dit onderzoek: de interne en externe actoren die bij een project zijn betrokken en via interactie invloed uitoefenen op het verloop en de beeldvorming van het project.

Vitale infraschakels (VIS)

Vitale infraschakels zijn artefacten, objecten die de mens vervaardigt, bewerkt en gebruikt – zoals tunnels, bruggen en sluizen. Ze vallen onder de meest zichtbare componenten van een project en zijn daardoor het kristallisatiepunt van politieke, maatschappelijke of mediastrijd. Vaak laten vitale infraschakels in uitvergroete vorm de stakeholderproblematiek van projecten zien.

Onderzoek naar stakeholdersituaties bij VIS

In 2011 onderzocht ik stakeholdersituaties bij vitale infraschakels, wat deze inzichten opleverde:

- Samenwerking tussen stakeholders lijkt vrijwel altijd 'issuegestuurd'. VIS geeft de interactie van zowel interne als externe partijen een podium. Daarmee zijn tunnels, bruggen of sluisen – of delen daarvan –, de inzet van coalitie of strijd. Denk aan de plaatsing van sprinklerinstallaties en de constructie van veiligheidsvoorzieningen.
- Stakeholders werken vanuit een leidraad van hun eigen organisatie. De mate waarin partijen een gezamenlijk gedragen verhaal over het doel en de betekenis van het project ontwikkelen, blijkt van grote invloed op het stakeholderspel en de samenhang in het project.
- De logica van individuele stakeholders brengt onverwachte situaties en risico's met zich mee. Fragmentering ligt op de loer. Denk aan partijen die zich te eenzijdig richten op eigen deelprojecten en zo de grote lijn, de integrale projectdoelen, uit het oog verliezen. Of aan partijen die ieder een eigen interpretatie hebben van werkprocessen. Een ander voorbeeld zijn projecten waarbij een gebrekkige overdracht van technische kennis resulteert in vertragingen en scopewijzigingen.
- De samenwerking tussen partijen wordt versterkt of doorkruist door beeldvorming die in de loop van projecten wordt opgebouwd. Zowel partijen in het project als externe stakeholders, zoals media en belangengroepen, beïnvloeden deze 'framing'.
- Actoren hebben vooraf vaak grote moeite om in te schatten om wat voor type project het gaat. Een draagvlakproject? Een vechtproject? Pas achteraf wordt scherp gekeken of en wanneer een project een typewijziging heeft ondergaan en welke gedragsverandering dat vraagt.

Over dit onderzoek

In 2012 heeft Hans Ruijter, Landelijk Tunnelregisseur van Rijkswaterstaat het initiatief genomen om de bevindingen uit het leertraject uit te diepen en te concretiseren. De ambitie: de 'rode draden' benoemen en daaraan goede praktijkvoorbeelden koppelen, zodat meer samenhang ontstaat. De nieuwe inzichten lees je in deze publicatie, die daarmee een handreiking is om de stakeholderstrategie bij vitale infraschakels beter te bepalen.

Mijn speciale dank gaat uit naar drs. J. Weertman voor de gebruikmaking van basisteksten uit de RWS-module Stakeholdersanalyse 2011.

*Marcel Veenswijk
januari 2013*



Deel 1

Stakeholders in beeld

Visualiseren: hoe ziet het stakeholdernetwerk eruit?

Als je weet met wie je te maken hebt, is het leven van de project-manager uiteindelijk een stuk prettiger...'

(Benny Nieswaag)

Om wie gaat het? Met een stakeholderanalyse breng je alle organisaties, groepen en personen die bij een project zijn betrokken in beeld. Een belangrijke kanttekening is dat achter de zichtbare positie van stakeholders een andere dimensie schuil kan gaan. Deze onzichtbare werkelijkheid wordt ook wel aangeduid als 'twilight zone', bijvoorbeeld in het VU-onderzoek naar bestuurscultuur in 2012. In het schemergebied gaat het om – soms volledig onbewuste – impliciete opvattingen en motieven, verborgen belangen of 'basic beliefs'. Wie een analyse uitvoert naar de actoren moet beseffen dat helderheid hier lang niet altijd mogelijk is. Alle actoren en hun achtergrond systematisch in kaart brengen en afpellen, levert wel indicaties die licht in het duister kunnen brengen.

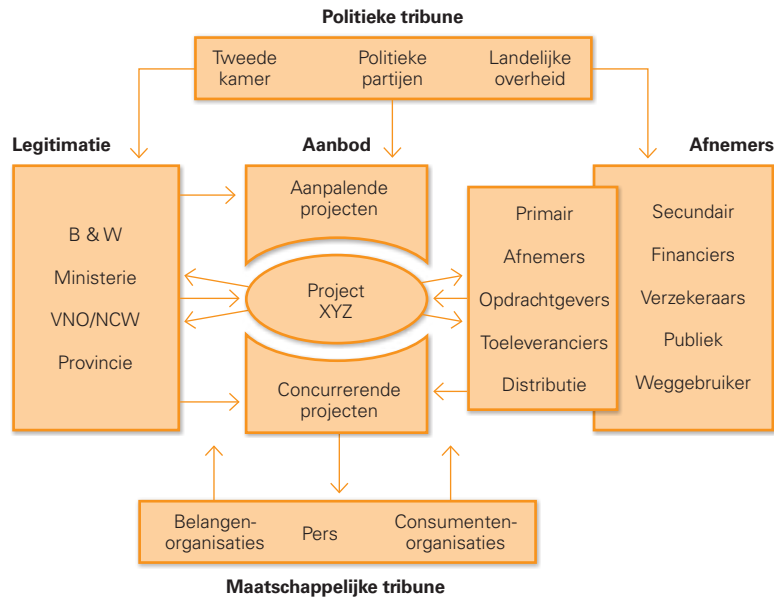
Visualiseren door afpellen

Afpellen houdt de inventarisatie van alle actoren in. Je verzamelt hun achtergrondgegevens, legt vast hoe ze met elkaar verbonden zijn en welke dynamiek daarbij optreedt. Wat levert de visualisatie op?

- Je krijgt zichtbare en onzichtbare kanten van actoren scherp voor ogen.
- Relaties tussen de actoren komen duidelijk in beeld.
- Je kunt de communicatie- en onderhandelingsstrategie per actor bepalen.
- Je kunt besluitvormingsprocedures en politieke processen benoemen en hobbels detecteren.
- Je kunt mogelijke reacties uit 'de omgeving' inschatten en een tijdlijn bepalen.

Tribunemodel van Tops

Om interne en externe stakeholders in kaart te brengen, bestaan diverse modellen en checklists. Binnen Rijkswaterstaat wordt onder andere het Tribunemodel van Tops gebruikt. In dit model worden rondom een project tribunes met actoren benoemd.



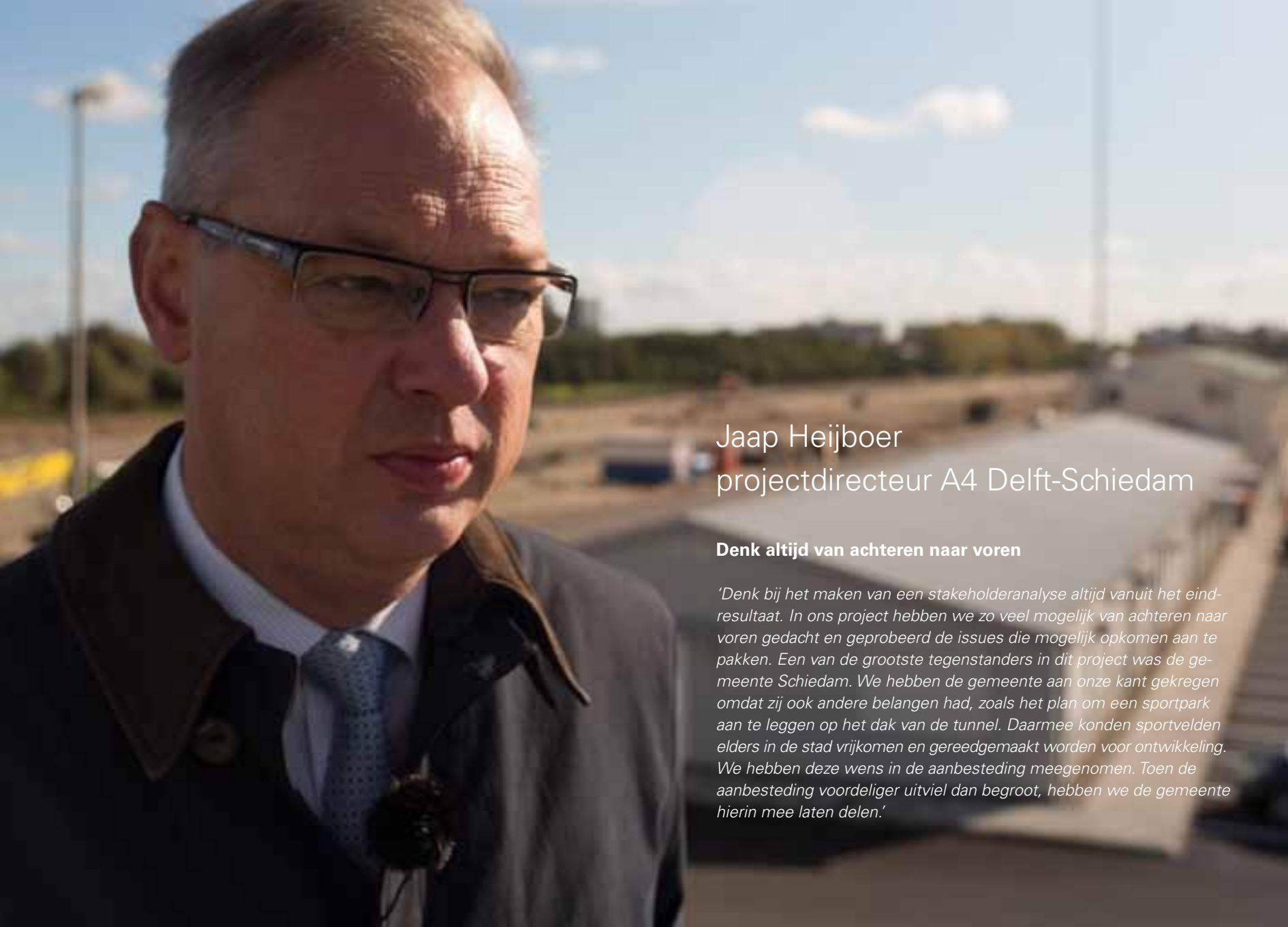
Figuur 1 Tribune van Tops

Het is duidelijk dat per project de figuranten op de voorgrond ten opzichte van elkaar zullen verschillen en dat het project zich doorgaans ontwikkelt op het grensvlak van interne en externe partijen. Bij het verder afpellen van de stakeholdersituatie zijn verschillende middelen en aanpakken beschikbaar.

Lessen uit het leertraject

Waar moet je aan denken bij de visualisatie van vitale infraschakels? Belangrijke aandachtspunten die tijdens het leertraject naar voren kwamen, zijn:

- Inventariseer dominante actoren, bijvoorbeeld met het Tribunemodel van Tops.
- Breng het relatienetwerk in kaart: welke gemeenschappelijke bijeenkomsten en uitingen zijn er?
- Omschrijf taken, rollen en functies van elke partij.
- Ga de veronderstelde betrokkenheid na, bijvoorbeeld via notities en notulen.
- Hoe is de vitale infraschakel in de media gekomen?
- Bekijk de aanwezigheid bij evenementen als congressen, recepties et cetera.
- Welke formele en informele interventie-instrumenten worden ingezet?
- Breng het potentiële coalitienetwerk in kaart – welke gemeenschappelijke standpunten zie je?



Jaap Heijboer
projectdirecteur A4 Delft-Schiedam

Denk altijd van achteren naar voren

'Denk bij het maken van een stakeholderanalyse altijd vanuit het eindresultaat. In ons project hebben we zo veel mogelijk van achteren naar voren gedacht en geprobeerd de issues die mogelijk opkomen aan te pakken. Een van de grootste tegenstanders in dit project was de gemeente Schiedam. We hebben de gemeente aan onze kant gekregen omdat zij ook andere belangen had, zoals het plan om een sportpark aan te leggen op het dak van de tunnel. Daarmee konden sportvelden elders in de stad vrijkomen en gereedgemaakt worden voor ontwikkeling. We hebben deze wens in de aanbesteding meegenomen. Toen de aanbesteding voordeliger uitviel dan begroot, hebben we de gemeente hierin mee laten delen.'

Het projectprofiel: de categorisering van projecten

'Weet je een goede inschatting te maken van het projectkarakter, dan kun je veel gerichter plannen wie je nodig hebt en wat voor competenties waarschijnlijk wel en niet gaan werken.'

(Jaap Heijboer)

Elke projectmanager realiseert zich dat een project zijn eigen achtergrond en dynamiek kent. Soms heeft de voorfase van een project een lange geschiedenis en is de realisatie louter het sluitstuk van een lange politieke strijd. In andere gevallen bouwt het project logisch voort op eerder genomen besluiten – de uitvoering is dan een overwegend technische exercitie waarvan het scenario aan de tekentafel te maken is.

Bepaal het projectprofiel

Het basisprofiel van een project bepaalt in hoge mate de manier waarop interne en externe stakeholders zich tot elkaar verhouden en de wijze waarop het projectverloop wordt georganiseerd. Daarom is het van groot belang om aan het begin van een project een inschatting te maken van het projectprofiel. In de gesprekken met projectmanagers zijn deze factoren genoemd als hulpmiddel:

- De context waarbinnen het project is gesitueerd, bijvoorbeeld de historie.
- Het motief van initiatiefnemers van het project.
- De insteek van de actoren in de voorfase: politiek, departementaal, uitvoeringsorganisatie, markt.
- De helderheid van de interne lijn waarlangs het management verloopt.
- De competenties en het culturele karakter van projectteams.
- De formulering van de projectopgave.
- De variëteit van projectbelangen en zaken waarover een conflict bestaat.
- De ontwikkelde projectscenario's.

Vier basisprojecttypen: classificatie en kenmerken

De verdieping in deze factoren leidt tot vier basisprojecttypen: het draagvlakmodel, het technisch model, het missionaire model en het arenamodel.

I. Draagvlakmodel

- Breed enthousiasme en veel draagvlak
- Initiatief vaak vanuit de regio
- Voorbeeld: A2 Maastricht

II. Technisch model

- Project wordt als noodzakelijk gezien
- Initiatief vanuit de overheid
- Voorbeeld: diverse renovatieprojecten

III. Missionair model

- Maatschappelijke groepering initieert en agendeert
- Gemengd draagvlak
- Voorbeeld: Gooise Ecoduct

IV. Arenamodel

- Vaak omstreden project in politieke arena
- Roept sterk tegengestelde beelden en reacties op
- Voorbeeld: A4 Delft-Schiedam

Het draagvlakmodel en het arenamodel zijn elkaars spiegelbeeld. Waar in het arenamodel het accent ligt op het draagvlak en enthousiasme, zien we dat dit projecttype vaak vanaf de start wordt betwist en tegengestelde beelden oproept. Het gemengde draagvlak zien we terug in het missionaire model, alleen zijn het hier belangenverenigingen die het initiatief nemen en een project aankarten. Het technisch model onderscheidt zich van de vorige typen door het a priori a-politieke karakter. Zulke projecten zien veel stakeholders als routine, waarbij een manier van werken past volgens een script dat op voorhand grotendeels vastligt.

Lessen uit het leertraject

- De meeste projecten worden gestart en opgebouwd als technisch model-type.
- Gaandeweg tendeert het karakter naar een ander projecttype – de competenties van veel projectleden zijn daar vaak niet op ingericht.
- Doordat de gewijzigde context onvoldoende herkend wordt, ontstaan onvoorziene situaties die uitmonden in vertraging of kostenoverschrijding.

Louis Prompers

projectdirecteur A2 Maastricht

Leg bij een draagvlakproject je issues open en transparant op tafel

'Ons project heeft een sterk regionaal draagvlak. De belangrijkste les: wees altijd open en transparant. Leg je issues op tafel bij de stakeholders. Het lijkt allemaal weerbarstig, het kost tijd en energie, maar dat verdient je dubbel en dwars terug in de uitvoering. Betrek de partijen zo vroeg mogelijk in de planning. Een voorbeeld bij A2 Maastricht is dat we een buurtenkader hadden – wijkvertegenwoordigers die we inzage hadden gegeven in de aanbestedingsdocumenten. Zo konden ze verifiëren of wat in het openbaar ambitiedocument staat zich goed vertaalde in de uitvraag. Dat werkte echt fantastisch. Het gaf zo veel vertrouwen.'



Het projectnarratief: het verhaal van het project

'Het succes van de samenwerking wordt voor een groot deel bepaald door het commitment aan de voorkant van het project. Ontwikkel zo vroeg mogelijk een gemeenschappelijke visie en betrek marktpartijen. Je kunt dit doen door een conceptueel beraad te organiseren met heldere spelregels.'

(Louis Prompers)

De kern van ieder project is een betekenisvol en overtuigend verhaal voor de stakeholders: het projectnarratief. Dit draagt alles wat het project doet. Het beantwoordt het hoe en waarom van het project. Kenmerkend voor een projectnarratief is dat het een eenvoudig uit te dragen normatief verhaal is dat zich vormt op het kruispunt van projectorganisatie en omgeving.

Krachtige kernboodschappen

Daarmee is het projectnarratief het script op grond waarvan alternatieve invullingen kunnen ontstaan – niet alleen tijdens het besluitvormingsproces, maar ook in de realisatie en de voorfase. Uit eerdere studies komt naar voren dat een krachtig projectnarratief bestaat uit heldere overzichtelijke kernboodschappen. Bijvoorbeeld: 'we garanderen een betere verkeersdoorstroom' of 'droge voeten voor iedereen'. Hoe krachtiger het narratief, hoe minder ruimte voor ambigüiteit.

Counternarratives

Krachtige projectnarratieven hebben een keerzijde. Een te eenduidig en scherp projectnarratief kan tegenreactie oproepen in de vorm van 'counternarratives'. Ze hebben als doel verandering van of afbreuk doen aan het projectverhaal. Een van de grootste problemen bij complexe projecten is integrale en stabiele organisatie van het projectverhaal. Omstandigheden en condities kunnen immers veranderen, en daarmee het oorspronkelijke plot. Het is altijd zaak zulke wijzigingen zichtbaar te maken – zo kan het project zich wapenen tegen ongewenste counternarratives. Verwijten als 'geen duidelijke visie' en 'de projectfilosofie verschuift' worden dan minder doeltreffend.

Samenvattend

Een projectnarratief geeft projectmedewerkers richting en stemt het eigen handelen af op het overkoepelende projectdoel. Een succesvol dragend verhaal ondersteunt de ontwikkeling van een hechte samenwerking tussen teams in diverse projectfasen.

Lessen uit het leertraject

- Een projectverhaal formuleren is een kwestie van investeren in tijd en creativiteit.
- Een aansprekend verhaal waarin betrokkenen zich kunnen herkennen werkt goed.
- Het fundament onder het verhaal moet stevig zijn. Ga uit van één van de drie basisgenres:
 - (1) transformerend: *'...we slaan een geheel nieuwe weg in...'*
 - (2) ontwikkelend: *'...we gaan de aandacht meer richten op...'*
 - (3) conserverend: *'...we stellen alles in dienst om te behouden...'*
- Het helpt om persoonlijke verhalen te verbinden aan het projectdoel.
- Werk het projectnarratief uit in herkenbare kernthema's en zorg voor een duidelijk plot.



Benny Nieswaag
projectmanager Combiplan Nijverdal

**Sleutel tot succes is een gemeenschappelijke taal,
zoals een integrale stakeholderplanning**

'Bij Combiplan Nijverdal was de zoektocht: hoe komen we met de stakeholders tot een gemeenschappelijk begrip, een gemeenschappelijke taal? Dat bleek uiteindelijk 'planning' te zijn. Daarmee konden we het met de partijen over kwaliteit en geld hebben. We hebben nu een integrale stakeholderplanning waarbij we per partij, maar ook tussen de partijen een adequaat middel hebben om het gesprek op een goede manier te voeren.'

Begrenzing en macht

'Mensen ontwikkelen vanuit hun deskundigheid eigen sturingslijnen. Ik noem dit het hulpsinterklazensyndroom. Het geeft veel ruis en zorgt, bijvoorbeeld bij calamiteiten, voor een wirwar aan actoren en voor weinig logica – zo hadden wij te maken met de Dienst Infrastructuur, Staf Directoraat-Generaal, de regio, veiligheidsbeambten en een steunpunt.'
(Jaap Zeilmaker)

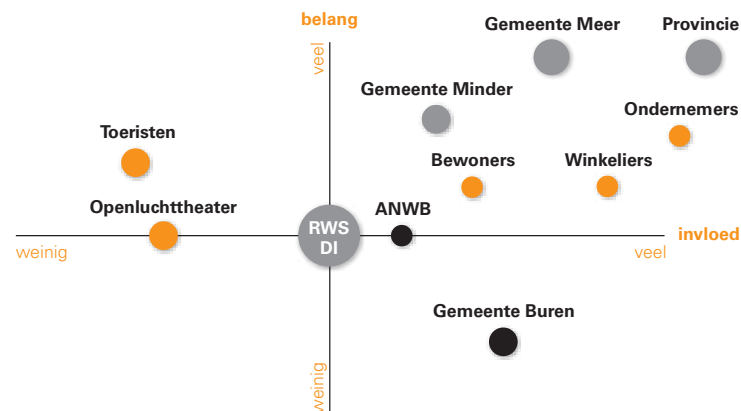
De wijze waarop het projectverhaal zich ontwikkelt en vertaalt in concrete acties, wordt vooral bepaald door 'authoritative voices'. Het zijn mensen die leiderschap tonen en een gezaghebbend geluid kunnen laten horen. Hun gedrag en uitspraken werken begrenzend of juist versterkend op andere stakeholders.

Begrenzing en macht in vier dimensies

De ervaring bij RWS-projecten is dat, om het project te kunnen sturen 'op het verhaal', stakeholders op vier dimensies geanalyseerd moeten worden:

- Invloed
- Belang
- Vertrouwen
- Aard van het belang

Het voorwerk in een databasebestand kan er dan bijvoorbeeld zo uitzien:



Figuur 2 Grafische weergave van de database-informatie uit figuur 3: de dimensie 'belang' afgezet tegen 'invloed'

Visualiseren met de assenkruismethode

De vier dimensies kunnen worden gevisualiseerd in een assenkruis. Met 'aard van het belang' breng je in kaart hoe omgevingspartijen tegen het project aankijken – denk aan initiatiefnemers, bevoegd gezag, gebruikers, betrokken bestuursorganen en omwonenden en eigenaren van onroerend goed. Welke kleur geven zij het project? Grijs, oranje of zwart – neutraal? De andere drie dimensies worden op de x- en y-as uitgezet en kunnen variëren: invloed vs. belang, invloed vs. vertrouwen, of belang vs. vertrouwen. Om alle vier de dimensies in het assenkruis te plaatsen, wordt naast het visualiseren van voor- en tegenstanders gevarieerd met de grootte van de markering (punt) in de figuur. Het resultaat is steeds een overzichtelijke grafiek die laat zien op welke manier elke stakeholder in het project staat.

Naam	Hoedanigheid: Belanghebbende	Standpunt	Vertrouwen	Belang	In-vloed	Risico	Maatregelen/actie
Bewoners woonwijk	Omwonenden	Tegen	Weinig	+	+	+ Klachten over werkzaamheden en geluidsoverlast	Informeren
Toeristen/recreanten	Gebruiker	Tegen	Gemiddeld	+	-	+ Kunnen geen gebruik maken van wegen/paden	Informeren (talen)/alternatieven aanbieden
Winkeliers buurterschap	Omwonenden	Tegen	Weinig	+	++	++ Kunnen geen gebruik maken van weg	Omleidingsroute
Middenstand centrum	Omwonenden	Tegen	Weinig	+	++	0 Slechte bereikbaarheid Veel mensen op één moment aanwezig	Informeren Omleidingsroute
Stichting openlucht theater	Omwonenden	Tegen	Gemiddeld	0	-	+ Andere ideeën over aanpak/bestuurlijke onenigheid	Informeren Tijdelijke openstelling
Provincie	Andere overheid	Voor	Veel	++	++	+ Andere ideeën over aanpak/bestuurlijke onenigheid	Informeren Ambtelijke/bestuurlijke overleggen
Gemeente Meer	Andere overheid	Voor	Veel	++	++	++ Andere ideeën over aanpak/bestuurlijke onenigheid	Informeren Ambtelijke/bestuurlijke overleggen
Gemeente Minder	Andere overheid	Voor	Gemiddeld	+	+	+ Andere ideeën over aanpak/bestuurlijke onenigheid	Informeren Ambtelijke/bestuurlijke overleggen
Gemeente Buuren	Andere overheid	Neutraal	Gemiddeld	-	+	0 Andere ideeën over aanpak werkzaamheden/bestuurlijke onenigheid	Informeren
RWS DI	Overheid	Voor	Veel	0	0	0 Onvoldoende capaciteit	Inhuren extra capaciteit
ANWB	Belangengroep	Neutraal	Weinig	0	+	+ Klachten over bereikbaarheid	Informeren

Figuur 3 Voorbeeld van een stakeholderanalyse in een databasebestand

Lessen uit het leertraject

- Maak met verschillende projectleden een inschatting van de machtpositionering en -begrenzing.
- Houd voor ogen dat het altijd een (inter-)subjectieve constructie van context en belangen is.
- Deel de analyse waar mogelijk met de partijen waarmee je het project 'draait', dat versterkt het wederzijds begrip.
- Herhaal de inschatting met enige regelmaat: een veranderde stakeholderconfiguratie kan aanleiding zijn om de samenwerking te herijken.





Jaap Zeilmaker
projectmanager A15
Maasvlakte-Vaanplein (MaVa)

**Leg de wensen en eisen van stakeholders tijdig vast
in een overeenkomst**

'Zorg dat je wensen en eisen van de verschillende partijen tijdig vastlegt in een helder document dat de kracht heeft van een overeenkomst. Ook naar de toekomst toe: als we wat anders willen, moet je kunnen zeggen: dit hadden we afgesproken, wat gaan we doen? Een voorbeeld is de uitvoeringsovereenkomst van MaVa. Hierin hebben we met gemeenten, Havenbedrijf Rotterdam en ProRail vastgelegd hoe we met de consequenties van het project omgaan. Daarmee hebben we een helder kader gecreëerd.'

Aggregatiemanagement: schakelen tussen projectfasen en -niveaus

'Er is heel vaak een misfit tussen de aansluiting van projectorganisatie op de staande organisatie. Het uitzendbureaumodel werkt niet, het zorgt dat concrete vragen over tunnels en kennisleveranciers onvoldoende georganiseerd en herkenbaar zijn binnen RWS.'

(Lex Dekker)

Tussen het begin en het einde van een project vinden projectovergangen plaats. De projectsituatie verandert en daarmee de stakeholdersituatie. We onderscheiden drie typen projectovergangen:

- mechanisch
- organisch
- politiek

Hoe wordt in elk overgangstype met stakeholders omgegaan?

Mechanische projectovergang

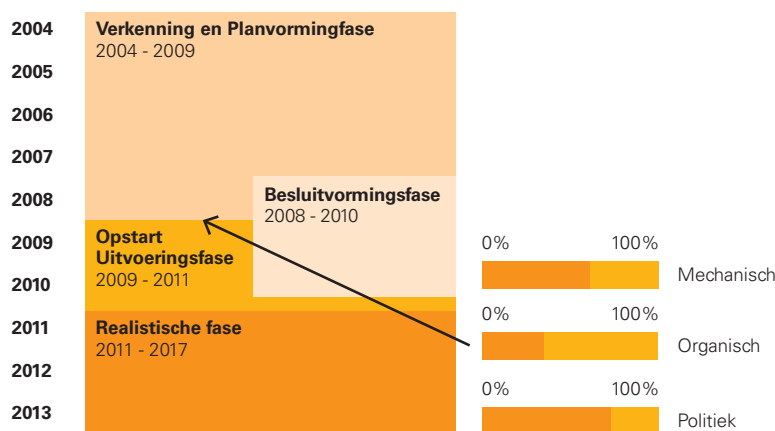
Het bekendste type. Bij mechanische projectovergangen wordt vrijwel altijd deze indeling gehanteerd: ideeëncomplex ('voorfase') → voorbereiding ('oriëntatiefase') → planvorming ('planfase') → realisatie ('uitvoering'). De delen worden geacht naadloos in elkaar te klikken, complementaire competenties fungeren als smeeroil. Projecten zijn de systemen waarin medewerkers specialistische taken uitvoeren en werkprocessen systematiseren, standaardiseren en optimaliseren. Het uitgangspunt bij stakeholders is dat ze helder omschreven taken en functies hebben en duidelijke verantwoordelijkheden. De interactie met stakeholders is voornamelijk intern en heeft het karakter van functionele afstemming en taakgerichte informatie-uitwisseling.

Organische projectovergang

Bij de organische overgang is het uitgangspunt 'geleidelijk'. Volgens het principe van 'fade in, fade out' ontwikkelt zich langzamerhand een nieuwe realiteit. Kenmerkend is dat interne stakeholders aanvankelijk vaak meegaan in de volgende projectfase, ze worden bijvoorbeeld van contractmanager omgevingsmanager.

Politieke projectovergang

Politieke projectovergangen zijn kristallisatiepunten van macht. Een kenmerk is het ogenschijnlijke gebrek aan eenduidige projectfasering. Het overzicht op alle informatie is beperkt en de besluitvorming vindt veel meer ad hoc plaats op basis van het soort probleem, de beschikbaarheid van oplossingen en machtsverhoudingen. Wat bepaalt de project-scope? Welke uitgangsfases hanteren we? Wie doet mee aan besprekingen? Dat zijn de centrale stakeholdersvragen bij een politieke projectovergang.



Figuur 4 Een voorbeeld van de typologie van een overgang in het project SAA.

Projectovergangen volgen elkaar op

Veel projecten die van de verkennings- naar planvormingsfase gaan, worden ideaaltypisch gedomineerd door het type 'politieke overgang'. Het is immers allerm minst duidelijk of een project daadwerkelijk tot stand komt. Veel partijen moeten zich nog uitspreken. De overgang van planvorming naar realisatie heeft een sterk cultureel gemixt karakter. Politieke logica over uitvoerbaarheid en beheersbaarheid kan botsen met projectuitgangspunten, zoals mobiliteit. De overgang naar de oplevering is

idealiter mechanisch. De nadruk ligt op zo goed mogelijk voldoen aan de technische specificaties. Het stakeholderonderzoek vitale infraschakels van 2011 laat zien dat interne organisatie-culturele tegenstellingen tussen planvorming en realisatie hier bepalend zijn.

Lessen uit het leertraject

De simulaties tijdens het leertraject bevestigen de opeenvolging en het gewenste karakter van de projectovergang tussen planvorming en realisatie. Het levert deze typering op voor stakeholders:

	Planvormingsfase	Realisatiefase
Basisopvatting	<ul style="list-style-type: none"> - Ondersteuning van 'sacrale' politieke top - Proceslogica belangrijk - Belangen-arena domineert 	<ul style="list-style-type: none"> - Gericht op realisatie - Project- en publieksvragen - Scope, tijd en planning zijn dominant - Deadlines moeten haalbaar zijn - Uitvoeringslogica
Waardenoriëntatie	<ul style="list-style-type: none"> - Verkennen - Creativiteit - Organische aansturing - Ontwikkelaanpak - Omgeving is variabel - Cijfers kun je maken 	<ul style="list-style-type: none"> - Controleren - Risicobeheersing - Bureaucratische aansturing - Blue print-aanpak - Omgeving is verstorend - Cijfers zijn keihard
Praktijk	<ul style="list-style-type: none"> - Verhalen vertellen - Gericht op tekst - Gericht op omgevingsvariëteit - Rituelen: bevestigen machtsrelaties 	<ul style="list-style-type: none"> - Verhalen operationaliseren naar acties - Gericht op inrichting van project - Rituelen: bestendigen uitvoeringslogica





Lex Dekker
projectmanager SAA
Gaasperdammertunnel

Wij gaan de afspraken helemaal aan de voorkant maken

'Het maakt veel uit met wat voor soort project je te maken hebt. Mijn les: maak aan de voorkant, voordat je gaat contracteren, heldere afspraken met je belangrijkste stakeholders. Doe dat niet op een technocratische manier, maar wees pragmatisch en operationeel. Zo willen we in ons SAA-deelproject voordat we gaan contracteren de klanteisen goed doorleven met IKEA en Amsterdam ArenA, en inschatten om wat voor project het gaat. Voor deze partijen is doorstroming immers van levensbelang. De afspraken die hieruit voortvloeien, leggen we vast in uitvoeringsovereenkomsten.'

Deel 2

Stakeholders in actie

Vaste en flexibele elementen in de stakeholderstrategie

'Standaarden zijn noodzakelijk om de continuïteit en efficiency te borgen. Maar... de heroïek is die van de brandweerman die met gevaar voor eigen welbevinden de klus toch klaart!'

(Ed Roijen)

Professioneel opdrachtgeverschap betekent een herkenbaar profiel, met eenheid en samenhang in de omgang met stakeholders. Dus moeten opdrachtgevende organisaties zoals Rijkswaterstaat, ProRail, de Rijksgebouwendienst en gemeenten helder zijn over de projectaanpak. Uit het onderzoek blijkt dat projectmanagers dit als een grote uitdaging zien en zich vooral richten op het slim koppelen van uniformiteitsaspecten aan de eigen projectdynamiek van alle dag.'

Het vraagstuk van de organisatie-identiteit

Hoe kom je tot eenheid en samenhang in een projectorganisatie? In de organisatiewetenschap heet dit het vraagstuk van de organisatie-identiteit. Identiteit biedt medewerkers houvast. Het legitimeert hun plaats en positie in de organisatie. Bovendien is het iets dat ze mede hebben helpen creëren. Het maakt 'identiteit' tot een herkenningspunt, en dat geldt zowel voor de projectmedewerkers als voor de omgeving. Vanuit de omgeving gezien spreken we dan van het imago van het project.

Paradoxaal karakter

Identiteit heeft een paradoxaal karakter (Veenswijk 2006). Het suggereert stabiliteit en zekerheid. Maar in de steeds complexere en dynamischere organisaties kunnen medewerkers stabiliteit vaak alleen nog veiligstellen door hun identiteit strategisch in te zetten. Dat doen ze – afhankelijk van de context – door specifieke elementen van hun identiteit te belichten of deze zelfs geheel en al te wijzigen. Kortom: we zien dat bij de situatie telkens de meest bijpassende identiteit wordt gezocht.

Meervoudige identificatie

Projectmedewerkers ontwikkelen een reeks identificatiepunten – zo kan iemand zich tegelijkertijd identificeren als medewerker van een

departementale dienst, lid van een intersectorale projectgroep, overheidsfunctionaris en dienstverlenende professional. De meervoudigheid ligt in de neiging, de neiging om zich in eerste instantie te zien als organisatiegenoot en daarna pas als professional, of juist andersom. Het concept van meervoudige identificatie staat in de wetenschappelijke literatuur bekend als 'identity at work'. Door zichzelf te definiëren, positioneren medewerkers zich in hun netwerk zó dat per contact een voordelige situatie kan ontstaan.


Integratie versus differentiatie

Wat is nu de uitdaging voor projectteams die meer eenheid in de omgang met stakeholders willen? Enerzijds kunnen zij gebruikmaken van een standaardaanpak zoals de nieuwe standaard voor tunneltechnische installaties (TTI's). Daarnaast moeten ze maatwerk kunnen blijven leveren. Wat we hier zien, is een 'culture war' – een klassiek dilemma tussen integratie en differentiatie, elk met eigen waarden:

Integratie	Differentiatie
Eenheid	'Neuzen gelijk'
Samenhang	Diversiteit
Centrale actor	Tegenstelling
Organisatie	Arena
	Disorganisatie
	'Kracht van verschil'

Lessen uit het leertraject

- Projectmanagers denken verschillend over de mate waarin binnen het project op eenheid en variëteit moet worden gestuurd. Het meest beeldbepalend zijn: aard van het project, afspraken uit het verleden en persoonlijke voorkeur.
- Deze instrumenten helpen meer samenhang te creëren in het project:
 - Projectvisie: helder projectnarratief dat gemeenschappelijk wordt beleefd
 - Corporate identity: eenheid in communicatie, symboliek en uitstraling
 - Duidelijke interne en externe rolverdeling, zichtbaar in taken en verantwoordelijkheden
 - Consensus over het gebruik van standaarden zoals TTI's
- Communiceer 'variëteit' altijd bewust. Waarom wijk je af van de standaard? Welke actoren zijn daarbij betrokken? In welke periode geldt de afwijking?



Dick van Klaveren
programmamanager Projecten
met tunnels

Standaard is kookboek met beproefde recepten

'Het afgelopen jaar is bij ons veel energie gestoken in de standaard voor TTI's. Maar ook bij een goede stakeholderaanpak biedt eenheid en samenhang veel kansen. Zie het als een kookboek met beproefde recepten. Als je het kookboek gebruikt, is er grote kans dat je recept lukt en je succes hebt bij je gasten. In het verleden maakte iedereen zijn eigen gerecht, en dat mislukte vaak. Dat willen we nu voorkomen. Wat is er nou mooier dan wanneer het project slaagt door een behulpzaam richtsnoer? Daarbinnen bestaat alle vrijheid. Ik zeg: ga standaarden niet uit de weg, maar gebruik ze als routekaart naar succes!'

Het project een plek geven met ‘design authorities’, frames en ritueel

‘In elk project moet je uiteindelijk een beroep kunnen doen op een partij waarnaar iedereen luistert. Een organisatie of persoon die als het erop aankomt de koers ijkt. Is die er niet, dan zie je soms dat een project los wordt.’

(Henk Bellinga)

Wie zijn een ‘design authority’?

De afgelopen jaren zijn veel studies verschenen over de beïnvloeding van projectroutine en van projecten ‘voorspelbaar maken’. Cruciaal blijkt de combinatie van een helder projectnarratief met herkenbare ‘design authorities’ die belangrijke besluiten bekrachtigen en ondersteunen. Design authorities zijn cultuurdragers die de belangrijkste culturele waarden in een project beschermen en zo nodig corrigeren. In de onderzoeksperiode kwamen partijen naar voren als: Landelijke Commissie Tunnelveiligheid, Havenbedrijf Rotterdam, TNO en de Raad voor Verkeersveiligheid. Het onderzoek laat zien dat de juiste autoriteit erkennen en herkennen garant staat voor succes bij de stakeholderstrategie.

Frames gebruiken

Diverse wetenschappelijke publicaties over organisatiecultuur laten zien dat behalve ‘design authorities’ projectmanagers een grote rol spelen bij gemeenschappelijke oriëntatie en gedrag. Zij moeten het projectnarratief uitdragen door steeds de juiste toon aan te slaan. De werking van voorbeeldgedrag en frames is groot. Een frame is de bril waardoor partijen naar de werkelijkheid kijken. Vaak worden frames gekoppeld aan het projectsucces. Bijvoorbeeld: ‘het project is niet rommelig: we verkeren nu in een creatieve voorfase’. Uit de discussies tijdens het onderzoek blijkt bij framegebruik belangrijk:

- Filteren. Accentueer sterke of zwakke kanten. ‘Het wordt wel wat duurder, maar de kwaliteit is fantastisch’.
- Urgentie inbouwen. ‘Het project kan doorgaan, maar eerst moet het sprinkler-issue worden opgelost’.
- Visualiseren. ‘De presentatie van dit project is geweldig, de rest is waarschijnlijk ook goed’.

Ritueel en symboliek inzetten

Projectrituelen zijn veelvormig. Bijvoorbeeld de feestelijke tekening van een contract met taart voor alle projectmedewerkers bijvoorbeeld. De meest zichtbare vorm van symboliek zien we in het gebruik van ruimtelijke settings van het project. Ruimtelijke settings zijn een onderbelicht aspect van projectmanagement omdat door het tijdelijk karakter van projecten, vaak (relatief) weinig aandacht wordt besteed aan de ruimtelijke indeling van het project:

de projecthuisvesting, de inrichting en ‘het decor’. Een voorbeeld hiervan is de ruimtelijke distributie van de locaties waar het project opereert. Dit zijn de fysieke locaties van project managementbureaus die veelal dicht bij het uitgevoerde werk zijn gekozen. Worden opdrachtgevers en uitvoerders in verschillende bureaus gehuisvest om het signaal af te geven dat een professionele afstand wordt bewaard of juist bij elkaar om de samenwerking te ondersteunen? En worden de medewerkers die het meest met elkaar te maken hebben bij elkaar geplaatst? In afzonderlijke kamers of in een open ruimte? Dit zijn zaken die de projectcultuur beïnvloeden en gericht door managers kunnen worden georganiseerd.

Lessen uit het leertraject

- Bepaal in zo vroeg mogelijk stadium de design authority die als ‘ventiel’ in het project fungeert.
- Leg vast onder welke voorwaarden kwesties aan deze partij worden voorgelegd.
- Rituelen moeten worden ‘gemaakt’, ze bestaan niet uit zichzelf. Neem de tijd en betrek je interne en externe stakeholders bij de ontwikkeling. Rituelen ordenen gedrag, geven houvast en zijn per definitie geen weggegooid geld.

Ed Roijen projectmanager Tweede Coentunnel en Westrandweg

Rituelen vormen cruciale inbrandmomenten

'De mooiste vorm van samenwerking is wanneer de tunnel is afgezonken en je mag er als eerste doorheen. Bij het midden van het tunnelkanaal moet je met een hamertje op de deur slaan. Aan de andere kant staat de aannemer. Hij doet de deur open en dat geeft een speciaal gevoel van verbondenheid. Het geeft het beeld dat je het grote stadion inloopt, het kanaal door, je hoort al die klossende voeten en je denkt: als die deur opengaat, dan staan daar straks duizenden roepende mensen... echt geweldig.'



Dynamiek en draagvlak in het projectteam

'Het is van belang aan de stakeholder duidelijk te maken waar ruimte zit, zodat duidelijk is over welke punten nog gesproken kan worden en over welke niet. Daarnaast moet je aangeven tot wanneer over de punten kan worden gesproken. Je moet vrouwen blijven uitstralen over de uitkomst. Als je er zelf niet meer in gelooft, of dat uitstraalt, dan heeft dat zijn effect op de stakeholders.'

(Ed Roijen)

Over de juiste leden van de projectorganisatie selecteren en benoemen bij de start-up van complexe projecten is al veel gezegd en geschreven. Dikwijls wordt gekozen voor een zelfstandige projectorganisatie waarin medewerkers tijdelijk worden ingehuurd, wat hoge eisen aan het management stelt.

Waak voor groepsdenken

Om stakeholders te binden aan een zelfstandige projectorganisatie, wordt vaak gekozen voor de constructie om managers uit de moederorganisatie en uit de betrokken organisaties op sleutelposities te benoemen. Zo ontstaan dwarsverbindingen op persoonlijk niveau – de managers blijven gebruikmaken van hun eigen netwerk. Het team moet kunnen acteren als een herkenbare groep. In de fase van identiteitsvorming schuilt het risico van groepsdenken. Projectleden zoeken houvast en conformeren zich kritiekloos aan de opvattingen van sleutelfiguren. Een kritische houding verdwijnt en het team vervalt in een beperkt eenzijdig repertoire van gedragsalternatieven, of 'praktijken'.

Let op de persoonlijke fit

Bij de reflectie en het bespreekbaar maken van het samenwerkingsproces is een specifieke rol voor de manager weggelegd. Evident is dat het organisatiemodel en de managementstijl – en dus het type manager – goed op elkaar afgestemd moeten zijn. Voor een model dat sterk gebaseerd is op samenwerking, is een stijl nodig waarbij verbindingen aanbrengen, conflicten oplossen en empathie nodig is. Alle competenties die nodig zijn om een complex project te managen, zijn niet in een

persoon te verenigen. Daarom wordt een meervoudige directie opgezet. Extra aandacht is dan nodig voor de persoonlijke fit. Wat projectdirecteuren helpt, is zichzelf een aantal vragen stellen. Welke waardeoriëntaties horen bij de volgende projectfase? Welke competentieprofielen horen hierbij? Heb ik de juiste mensen nu in mijn project om de volgende fase goed uit te kunnen voeren?






Lessen uit het leertraject

- Benoem projectmanagers uit betrokken moederorganisaties.
- Streef een heterogene samenstelling van het projectteam na om blinde vlekken te voorkomen.
- Reflectie op managementpraktijken bij crisis biedt mogelijkheid tot verandering.
- Stem het managementmodel en het competentieprofiel van het team op elkaar af.




Bewaak de integraliteit met het dashboard

'Stakeholdermanagement is per definitie een pluriform proces. Er zijn te weinig aanpakken die je kunt inzetten om fouten uit het verleden uit te sluiten. Ik voel een grote behoefte aan een systematische uitwisseling van ervaringen, en de neerslag in een gedeeld kader te bespreken.'

(Dick van Klaveren)

Stakeholders in beeld	Indicatoren	Status
Visualiseren	<ul style="list-style-type: none"> - vaststellen relatienetwerk - omschrijven taken, rollen, functies - veronderstelde betrokkenheid partijen - potentiële coalitienetwerk 	
Categorisering project	<ul style="list-style-type: none"> - motief 'projectroute-initiatiefnemers' - tegenstelling betrokken actoren in voorfase - eenheid geformuleerde projectopgave - variëteit van projectbelangen 	
Projectnarratief	<ul style="list-style-type: none"> - helderheid verhaallijn - duidelijk plot en boodschap - vertaalbaar naar werkpraktijk - verbindend en inspirerend 	
Begrenzing en macht	<ul style="list-style-type: none"> - omschreven competenties - gepercipieerde machtsbasis - media-uitingen en woordvoering - beschikbaar 'interventie-instrumentarium' - potentieel coalitienetwerk 	
Aggregatiemanagement	<ul style="list-style-type: none"> - culturele tegenstellingen teams projectfasen - schakelpunten project- en moederorganisatie - gehanteerde criteria en projectcompetenties 	

In deze publicatie zijn de belangrijkste thema's uit het onderzoek aan bod gekomen. Als we ze samen nemen, ontstaat een dashboard dat als monitoringslijst kan worden gehanteerd. Met het dashboard kun je het stakeholdernetwerk rond vitale infraschakels in beeld brengen en beïnvloeden. Duidelijk is dat de integraliteit in het project bewaken méér is dan thema's afvinken. Als we al uit het onderzoeksleertraject een centrale les kunnen formuleren, dan luidt die dat het mensenwerk is. Projectwerk komt neer op elkaar scherp houden, reflecteren op nieuwe situaties, omgaan met tegenslag en teleurstelling. Het dashboard heeft hierbij een ondersteunende rol. Het verkeerslicht geeft aan hoe je ervoor staat.

Stakeholders in actie	Indicatoren	Status
Vaste en flexibele elementen	<ul style="list-style-type: none"> - gebruik van formats en standaarden - inrichting corporate identity - benoemen van persoonlijke voorkeur 	
Project 'vastzetten'	<ul style="list-style-type: none"> - gebruik van 'design authority' - typen frame en filters - aard en inzet van rituelen 	
Interne projectdynamiek	<ul style="list-style-type: none"> - verdeling projectleden uit moederorganisatie - aard competenties - borging variëteit perspectieven 	
Bewaken integraliteit	- hoe meer groen licht, hoe beter	



Aanbevolen literatuur

Alvesson, M., & Sveningsson, S. (2008). *Changing Organizational Culture. Cultural change work in progress*. London: Routledge.

Bate, P. (1994). *Strategies for Cultural Change*. Oxford: Butterworth Heinemann.

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

Commissie-Elverding (2008), *Sneller en Beter, advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten*, Den Haag.

Flyvbjerg, F, N. Bruzelius en W. Rothengatter (2003), *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hertogh, E., & Baker, S. (2008). *Managing Large Infrastructure Projects. Research on Best Practices and Lessons Learnt in Large Infrastructure Projects in Europe*: Netlipse.

Hertogh, M en E. Westerveld (2010), *Playing with complexity: Management and Organisation of large infrastructure projects*, Baarn, AT Osborne.

Koppenjan, J. (2005). *The Formation of Public-Private Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in the Netherlands*. *Public Administration*, 83, 135-157.

Kunda, G. (1992) *Engineering Culture: control and commitment in a high tech corporation*, Philadelphia, Temple University Press.

Martin, J. (2002). *Organizational culture: mapping the terrain*. Thousand Oaks, Calif., etc.: Sage Publications.

Priemus, H. (2008) *Besluitvorming infrastructuur: sneller maar ook beter?*, in: *Tijdschrift Vervoerswetenschap*, nr 44.

Pryke, S., & Smyth, H. (2006). *The Management of Complex Projects. A relationship approach*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

Teisman, G, R. van Buuren & L. Gerritse. *Managing Complex Governance Systems*, Taylor & Francis, London 2009.

Van Marrewijk, A. H., & Veenswijk, M. (2005). *Anthropologist at work in the tunnel: Cultural intervention and change in the HSL-Zuid project*. In A. H. Van Marrewijk & P. Verweel (Eds.), *Exploring organisations. The development of organisational anthropologist in the Netherlands* (pp. 45-56). Amsterdam: SWP Publishers.

Veenswijk, M. (2006). *Interventies van Betekenis. Management van cultuurverandering in complexe organisatienetwerken*, Amsterdam: Vrije Universiteit (oratie).

Veenswijk, M., Van Marrewijk, A. H., & Boersma, K. (2010). *Developing new knowledge in Collaborative Relationships in Megaproject Alliances: Organizing reflection in the Dutch Construction Sector*. *International Journal of Knowledge Management Studies*, 4, 216-232.

Colofon

*Uitgave van het Programma Kennis in het groot, een gezamenlijk programma van Rijkswaterstaat, ProRail en Gemeente Amsterdam. De publicatie is gemaakt in opdracht van de Landelijk Tunnelregisseur Rijkswaterstaat en Rijksprojectacademie.
Copyright 2013 Programma King (www.kennisinhetgroot.nl)*

*Tekst: Prof. dr. Marcel Veenswijk
Eindredactie: Thijs Weustink, Guus Pieters
Coördinatie: Dyantha Desloover, Manon Raats
Ontwerp en productie: Gumtree Creatieve Communicatie, Amersfoort
Druk: Grafisch Bedrijf Bokhorst, Nunspeet
Fotografie: Maaïke Broos, Wiep van Apeldoorn, Rijkswaterstaat
Met medewerking van: Lex Dekker, Jaap Heijboer, Dick van Klaveren, Hans Koevoets,
Benny Nieswaag, Louis Prompers, Ed Roijen
Met dank aan: Drs. Jeroen Weertman*

Deze publicatie is met zorgvuldigheid samengesteld. King respecteert het auteursrecht dat rust op het gepubliceerde beeldmateriaal. Voor vragen of opmerkingen met betrekking tot het gepubliceerde beeldmateriaal kunt u contact opnemen via info@kennisinhetgroot.nl







Waar infraprojecten zijn, zijn stakeholders. Projectmanagers hebben in toenemende mate te maken met allerlei type betrokkenen die 'iets vinden' van het project. Het vergroot de projectdynamiek en je moet altijd voorbereid zijn op verrassingen – situaties die het project nodeloos kunnen vertragen.

Prof. dr. Marcel Veenswijk toonde aan dat stakeholders het meest in beeld komen bij vitale infraschakels zoals bruggen, tunnels en sluisen. Het zijn blikvangers, en daarmee vaak de inzet van politieke, maatschappelijke of mediastrijd.

In een leertraject hebben projectmanagers van lopende grote tunnelprojecten onder begeleiding van Marcel Veenswijk op basis van een reeks cases en eigen projectsituaties concrete handvatten ontwikkeld om beter om te gaan met stakeholders.

De opbrengst van het leertraject is gebundeld in deze publicatie van Rijkswaterstaat, Rijksprojectacademie en Kennis in het groot.

