

Procesdenken in de verkenningsfase als sleutel tot besluitvorming



Rijksprojectacademie, februari 2012

Geert Draijer

geert.draijer@minienm.nl

Procesdenken in de verkenningsfase als sleutel tot besluitvorming

1. Inleiding

Sinds 2008 ben ik vanuit de beleidskern (DGB) van het ministerie van IenM in verschillende rollen nauw betrokken bij de MIRT verkenning Rotterdam Vooruit. Rotterdam Vooruit is een brede, gebiedsgerichte verkenning voor de Rotterdamse regio voor de periode 2020-2040 waarin de bereikbaarheidsopgave wordt afgestemd op de ruimtelijke, sociale en economische ontwikkelingen in de regio om zo te komen tot een robuust en duurzaam mobiliteitsstelsel. Het doel van een verkenning is te komen tot een breed gedragen voorkeursbeslissing met afspraken welke maatregelen gerealiseerd gaan worden en wie wat betaalt.

Als projectleider van een onderdeel van Rotterdam Vooruit, de Brienoordcorridor, heb ik me in 2009 vol overgave gestort op het opstellen van een projectplan voor het ontwikkelen van de gewenste 'feiten'. Het plan voorzag in heldere stappen om de inhoudelijke informatie te ontwikkelen, planning, SMART doelen en ramingen van budget en inzet van mensen. Maar al snel werd me duidelijk dat het mooie projectplan hooguit een indicatie was van wat er als opgave voor me lag als projectleider en er ook veel erg belangrijke zaken niet in stonden.

Naast het genereren van een feitenbasis betekent verkennen immers ook het op gang brengen van een sociaal proces, gericht op het komen tot betekenisgeving en gemeenschappelijkheid. Daarmee wordt een basis gelegd voor het nemen van besluiten. Het op gang brengen en in stand houden van dat gezamenlijke proces, ook wel eens *social engineering* genoemd, vraagt veel van de projectleider. En juist in de verkenningsfase is die opgave groot, terwijl er nog weinig ervaring mee is bij de beleidskern en de opdrachtgevers.

Als onderdeel van het Kernprogramma Verkenningen van de Rijksprojectacademie werd het onderscheid tussen een project en een proces benadering heel expliciet gemaakt. Dat een procesaanpak vaak heel andere instrumenten vraagt en anders gemeten wordt. Dat door met een 'procesbril' te kijken naar een verkenning nieuwe kansen ontstaan en dat een projectmatige 'mal' soms zelfs contraproductief kan zijn. Deze ervaring, en mijn zoektocht naar een voor alle opdrachtgevers en mijzelf acceptabele werkwijze vormt de rode draad in dit stuk. Ik heb de volgende ambitie geformuleerd:

Wat zou het toch mooi zijn om bij verkenningen meer expliciet te maken hoe verschillen tussen een project- en een procesbenadering relevant zijn om te komen tot een voorkeursbeslissing, en ik in mijn rol als projectleider verkenningen hieraan een bijdrage zou kunnen leveren.

Met dit paper wil ik bijdragen aan de discussie over werkwijze en besluitvorming bij complexe infrastructuurprojecten. Het perspectief is met name de rol van de projectleider, maar er worden ook conclusies en aanbevelingen geformuleerd voor opdrachtgevers en de organisatie. Het is gebaseerd op mijn persoonlijke ervaringen bij vier voorbeelden, aangevuld met gesprekken met andere projectleiders.

2. Verkenningen en de projectleider

Sinds 2008 is besloten dat verkenningen van grote (MIRT) projecten vaker worden geleid vanuit de beleidskern (DGB, ministerie IenM), in plaats van bij de uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat. Een overweging daarbij is dat de bereikbaarheidsopgaven in een gebied in toenemende mate multimodaal zijn en sterk samenhangen met ruimtelijke ontwikkelingen. Deze opgave vertalen in beleidskeuzes, oplossingsrichtingen en politiek-bestuurlijke besluiten met budgetten past bij de beleidskern. Zodra de verkenning is afgerond en er een voorkeursbeslissing is met afspraken over het tracé en de inpassing van een (infra) project kan de realisatie worden opgepakt door een uitvoeringsorganisatie zoals Prorail of Rijkswaterstaat (RWS). RWS en Prorail zijn in de

verkenningfase aangesloten om expertise in te brengen, maar trekken in voorkomende gevallen (vooral unimodale) verkenningen ook nog zelf. De verkenning Rotterdam Vooruit is een van de eerste grote gebiedsgerichte verkenningen waarbij ervaring is opgedaan met deze verkenningen ‘nieuwe stijl’, en met de projectleiding vanuit de beleidskern.

Bij de opzet van verkenningen wordt bij IenM in de regel sterk projectmatig en planmatig gewerkt. Er wordt een plan van aanpak opgesteld en stapsgewijs worden resultaten en besluiten geformuleerd. In het kader van Sneller en Beter is een handboek opgesteld dat projectleiders bij het ministerie helpt met de procedurele stappen die bij een verkenning doorlopen moeten worden om te komen tot een voorkeursbeslissing als resultaat van de verkenning, gebaseerd op de besluitvormingsstappen uit de WRO en de Tracéwet. Het handboek heeft daarmee een sterk technocratisch karakter.

Het is logisch dat projectmatig wordt gewerkt en gecommuniceerd. Er moeten in de verkenning immers verschillende studies worden uitgevoerd, zoals een verkeerskundige (model) studie, een milieueffect studie, en studies naar kosten en baten. Maar de ervaring leert ook dat met name in de verkenningfase erg veel proceselementen zitten. Mij is opgevallen dat er aan de projectleider volop handboeken en instrumenten worden aangereikt voor de projectsturing, maar dat er nauwelijks informatie of ondersteuning is voor de rol en taken van een projectleider ten behoeve van het ondersteunen van het besluitvormingsproces.

De constatering dat het procesdenken een prominente plaats inneemt naast het projectdenken is op zich niet nieuw. Er is immers bij IenM veel ervaring met besluitvorming bij complexe infrastructuur projecten en ook ‘sneller en beter’ benadrukt het belang van bestuurlijk houdbare besluitvorming.

Wel nieuw is het inzicht een procesbenadering op veel punten afwijkt van een projectmatige aanpak. Bestuurskundigen zoals ten Heuvelhof, de Bruijn en in 't Veld stellen dat de werkelijkheid een sociale constructie is. Die wordt in doorgaande interactie gemaakt. Dit denken wijkt in de basis af van een sterk planmatige en maakbare werkelijkheid uit projectplannen met één opdrachtgever en

technocratisch georiënteerde handreikingen die weinig ruimte laten voor meervoudige doelen of flexibele opzet van de onderzoeken om daarmee het besluitvormingsproces te ondersteunen.



Figuur 2 Toolbox van de projectleider

projectleider als die tracht vast te houden aan de oorspronkelijke opdracht en planning, en in een beheersmatige setting elke afwijking van de planning in detail moet verantwoorden. En door meer



Figuur 1 Handreiking MIRT verkenning

procesmatig te kijken naar een dilemma komen nieuwe oplossingen in beeld, maar het vraagt veel van de organisatie om die kansen ook goed te benutten.

3. De MIRT verkenning Rotterdam Vooruit in kort bestek

De verkenning Rotterdam Vooruit richtte zich op de bereikbaarheidopgave in de Rotterdamse regio op de lang termijn (www.rotterdamvooruit.nl). Het was een MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en transport) verkenning. Dergelijke verkenningen richten zich op de brede combinatie van ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot bereikbaarheid. De verkenning had vier opdrachtgevers (gem. Rotterdam, stadsregio Rotterdam, provincie Zuid-Holland, en het Rijk). Omdat de verkenning ook viel onder het programma Randstad Urgent werd gewerkt met een bestuurlijk duo. Dat duo bestond uit de minister van VenW/lenM, en de portefeuillehouder verkeer van de stadsregio, tevens wethouder van Rotterdam. De verkenning Rotterdam Vooruit liep van 2008 – 2011. In 2010 is als onderdeel van Rotterdam Vooruit een verdiepende studie gedaan aan de Brienoord corridor. Van dat onderdeel was ik projectleider, veel voorbeelden komen uit deze periode.



Figuur 3. Logo Rotterdam Vooruit

Voor de besluitvorming bij MIRT projecten zijn vier beslismomenten geformuleerd:

- Beslismoment 1. Startbeslissing (verkenningfase)
- Beslismoment 2. Voorkeursbeslissing (verkenningfase)
- Beslismoment 3. Projectbeslissing (planuitwerkingsfase)
- Beslismoment 4. Opleveringsbeslissing (realisatiefase)

Vanaf 2010 is een vervolg gegeven aan het onderdeel Nieuwe Westelijke Oeververbinding (NWO) als prioritair project, wat op zichzelf ook weer een verkenning opleverde voor dat onderdeel. De minister heeft in december 2011 voor de NWO haar voorkeur voor de Blankenburgtunnel uitgesproken, een project met een budget van 1,2 miljard euro. De ambitie is om voor de NWO eind 2012 te komen tot een voorkeursbeslissing met daarin de afspraken over het tracé en bekostiging. Die voorkeur wordt onderbouwd en uitgewerkt in een (Rijks) structuurvisie, aangevuld met een bestuursovereenkomst met bestuurlijke afspraken. Deze opzet sluit aan bij de in januari 2012 in werking getreden nieuwe Tracéwet. Op basis van de voorkeursbeslissing kan de planuitwerkingsfase starten met de meer gedetailleerde uitwerking van dit voorkeustracé, voorafgaand aan de aanbesteding voor de realisatie. Vanaf de planuitwerkingsfase wordt een project overgedragen van de beleidskern naar Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie. Om te zorgen voor een soepele overgang van de verkenning naar de planuitwerkingsfase, en ook om tijd te besparen, start bij de NWO de planuitwerking vanaf 2012 al parallel aan de afronding van de verkenning. Bij gunning van de opdracht in 2015 is dan openstelling van de tunnel in 2020 mogelijk.

4. Vier praktijkvoorbeelden uit Rotterdam Vooruit

De verkenning Rotterdam Vooruit heeft verschillende voorbeelden opgeleverd waarbij projectsturing op gespannen voet stond met de procesopgave om te komen tot houdbare besluiten in betrekkelijk korte tijd. Ik beschrijf vier voorbeelden en hoe daarmee is omgegaan. 4.1 gaat in op het 'wat' en 'dat' besloten wordt. De voorbeelden bij 4.2- 4.4 zijn vooral een verdieping van 4.1.

4.1 Projectsturing en het faciliteren van politieke besluitvorming.

Het eerste voorbeeld heeft betrekking op de rol die een projectleider kan spelen bij het ondersteunen van besluitvorming. De projectleider kan een grote rol spelen bij het signaleren van blokkades, en eventueel ook bij het wegnemen ervan. Mijn ervaring was dat dit een veel groter deel van mijn tijd kostte dan de begeleiding van de inhoudelijke onderzoeken voor de feitenbasis.

In de opzet zoals beoogd door 'sneller en beter' wordt elke verkenning vooraf gegaan door een bestuurlijk vastgesteld startbesluit. In dat startbesluit staan randvoorwaarden en nadere afspraken over de uitgangspunten en verantwoordelijkheden bij de verkenning. Dit startbesluit dient voor de projectleider als baken. De situatie bij Rotterdam Vooruit was dat een startbesluit aanvankelijk ontbrak. Die was nog niet voorzien bij deze eerste gebiedsgerichte MIRT verkenning in 2008. Deze is later alsnog opgesteld, evenals een notitie Reikwijdte en Detailniveau die ter visie wordt gelegd en waarop belanghebbenden hun visie kunnen geven.

Het projectplan bij de Brienoord corridor is al snel vertaald in een plan op hoofdlijn (sheets) om te delen met bestuurders en opdrachtgevers. Door hen op deze wijze te informeren over opzet en planning ontstond een gedeeld beeld van de ambities en werkwijze. Er is bij de start een rondje gemaakt langs de belangrijkste partijen, waarbij is getoetst welke gevoeligheden er waren en of het onderzoek in deze opzet ook de gewenste beslisinformatie zou opleveren. Bovendien werd de lokale bestuurders ook duidelijker wat hen boven het hoofd hing, en was er bereidheid om de juiste ambtenaren en specialisten beschikbaar te stellen. In de uitvoering is in de opeenvolgende keuzemomenten en mijlpalen met de regionale partijen intensief contact gehouden. Ze hadden daardoor de mogelijkheid (binnen de kaders) mee te sturen en door te vragen, wat sterk heeft bijgedragen aan betrokkenheid en vertrouwen. Essentieel is immers dat de probleemanalyse uit de verkenningsfase door alle opdrachtgevers wordt gedeeld. Bij Rotterdam Vooruit was specifiek voor de verkenning een structuur bepaald voor de besluitvorming, met voor de afstemming en het draagvlak een bestuurlijk overleg en een maatschappelijk overleg.

Procesaanpak: onze invulling adviezen cie Elverding

Besluitvorming:

- Bestuurlijk duo Randstad Urgent
- Voorbereiding regiegroep: **min. IenM, PZH, SRR, R'dam, RWS, HGL**

Afstemming en draagvlak:

- Bestuurlijk overleg: alle gemeenten in studiegebied
- Informeren maatschappelijke partijen



Figuur 4 Opzet procesaanpak bij de verkenning

In de praktijk bleek de projectleider een belangrijke bindende factor. De projectleider beïnvloedt het besluitvormingsproces met zijn opzet en werkwijze, evenals met de presentatie van de bevindingen. Een door de partijen vertrouwd projectleider kan veel ondersteunend voorwerk doen door

voorafgaand aan de besluitvormingsmomenten te verkennen hoe de partijen er in staan, waar weerstanden zitten en welke besluiten vanuit de inhoud haalbaar worden geacht. Mijn ervaring als projectleider bij de verkenning Rotterdam Vooruit was bijvoorbeeld dat je het besluitvormingsproces sterk ondersteunt door veel te investeren in voorgesprekken met ambtenaren en bestuurders (directeuren, wethouders, etc.). Vooraf de agenda goed doorspreken ondersteunt de besluitvorming in een vergadering zelf. Het creëert vertrouwen bij de opdrachtgevers als verrassingen worden beperkt, en helpt het tijdig signaleren van eventuele blokkades. De deels 'zachte' informatie die uit deze gesprekken volgt is zeer waardevol, onder meer bij het vervolgen voor alle betrokkenen acceptabel formuleren van de besluitteksten.

Hiermee ontstaat wel een spanning met het beeld van de traditionele 'Weberiaanse' rol opvatting van een ambtenaar. De projectleider gaat immers de besluitvorming ondersteunen door niet alleen de inhoudelijke informatie aan te reiken, maar ook tot op zekere hoogte een rol te nemen als informant en aanjager. Die rol vraagt veel van de sociale vaardigheden van een projectleider en moet dan voor de betrokkenen wel acceptabel zijn. Heel belangrijk is dat het primaat van het besluiten zelf uitdrukkelijk blijft liggen bij de bestuurders, en dat zij daarover onderling ook goed afstemmen.

De sturing op besluitvorming betekent ook dat beperkt energie is gestoken in het verantwoorden van de bedrijfsvoering. Met een traditionele voortgangsrapportage lijn was de focus geweest op zaken als de uitputting van het onderzoeksbudget, scopewijzigingen en een reeks (operationele) risico's. Die op beheersing gerichte aanpak kost veel energie en leidt snel af van belangrijke vragen of kansen worden gemist voor betere of snellere besluiten. Voor de projectleider is een risico bij het willen vasthouden aan een gedetailleerde planning dat deze afbrandt in heilloze pogingen vast te houden aan een oorspronkelijke opzet waarvan niet mag worden afgeweken, en daarmee zowel overbelast raakt, als de opdrachtgevers niet goed bedient.

Conclusies:

- Een verkenning is zowel een project als een sociaal proces, gericht op het komen tot een voorkeursbeslissing. Een projectleider kan dat besluitvormingsproces ondersteunen.
- De informatievoorziening en rapportages dienen primair gericht te zijn op het ondersteunen van de dynamische besluitvorming, operationele verantwoording is ondergeschikt.

4.1 Meervoudig opdrachtgeverschap met teamleden uit verschillende organisaties vraagt om expliciteren van de rol.

In een project setting wordt uitgegaan van 1 opdrachtgever die de koers bepaalt, terwijl in een proces meer oog is voor pluriformiteit van belangen en wederzijdse afhankelijkheden. Bij de verkenning was sprake is van meerdere opdrachtgevers. De besluitvorming zal het karakter hebben van een onderhandeling. Dat is een gegeven, maar vermeden moet worden dat deze onderhandelingen van de opdrachtgevers een hypotheek leggen op de teamleden die aan de lat staan voor de feitenbasis. Het is van belang vooraf heel expliciet te maken naar de opdrachtgevers dat van teamleden wordt verlangd dat zij, binnen de scope die door de opdrachtgevers overeen is gekomen, zonder 'last of ruggespraak' de benodigde onderzoeken begeleiden. Onderhandelingen dienen uitdrukkelijk buiten het projectteam gehouden te worden, en liggen bv. bij het opdrachtgeberaad. De teamleden kunnen uiteraard wel informeren naar hun organisatie over de gang van zaken, en zo als ambassadeur of informant optreden.

Tot slot is een sturingsrisico dat de projectleider geen directe hiërarchische relatie heeft met de teamleden, die immers afkomstig zijn uit verschillende organisaties. Dat compliceert de aansturing, en bijvoorbeeld cultuurverschillen kunnen een grote rol gaan spelen. Het is dus van belang goed te investeren in teambuilding, en oog te houden voor deze verschillen.

Conclusies:

- Beeldvorming (feitenbasis; door team) en besluitvorming (belangenvorming; door beslissers) dienen goed gescheiden te worden in de werkwijze.
- Een team met deelnemers uit verschillende opdrachtgevende organisaties vraagt om oog voor het ontbreken van een directe hiërarchische relatie en oog voor cultuurverschillen.

4.2 Gemeenschappelijke informatie beïnvloedt besluitvorming

Een spanning tussen het procesdenken, en projectmatig denken is goed zichtbaar bij de afweging hoe om te gaan met tussentijdse (onderzoeks-) resultaten. Vanuit een project insteek, zeker met één opdrachtgever, zal een risicomijdende werkwijze er op gericht zijn om onderzoeken eerst geheel af te ronden, te verifiëren, en pas als deze (ook juridisch) getoetst zijn de resultaten te delen met andere partijen. Dat geeft ook enige ruimte voor manipulatie zoals het benadrukken van gewenste uitkomsten of het ontwikkelen van een informatievoorsprong.

In een proces met teamleden uit de verschillende opdrachtgevende organisaties zijn veel partijen al vroegtijdig inhoudelijk geïnformeerd en bekend met alle achtergronden bij de uitkomsten. Het totale resultaat ligt op tafel. Dat versterkt de gemeenschappelijkheid, en de verschillende invalshoeken zullen er toe leiden dat minder snel 'tunnelvisie' optreedt en onderzoeksresultaten vanwege de verschillende belangen die door de opdrachtgevers worden ingebracht waarschijnlijk beter houdbaar zullen zijn. Maar het betekent ook dat die informatie later of in een andere setting ook tegen je gebruikt kan worden. Andere partijen kennen de kwetsbaarheden. Een reëel aandachtspunt, want bij dergelijke verkenningen is bijna altijd sprake van tegenstanders voor bepaalde oplossingen.

Doordat de feitenbasis bij de opdrachtgevers van vergelijkbaar niveau is, wordt de aard van besluitvorming beïnvloed. Er zal bij besluitvorming meer worden gestuurd op wat een partij wil, in plaats van op basis van wat een partij weet en presenteert. De ruimte voor onderhandelen over de uitgangspunten of de beoordeling van effecten is sterk gereduceerd.

Conclusie:

- Een opzet met gemeenschappelijk onderzoek beïnvloedt de onderhandelingen, en daarmee de besluitvorming. Bij besluitvorming wordt meer gestuurd op wat een partij wil, in plaats van op basis van wat een partij (niet) weet.



Figuur 5 De weg naar besluitvorming volgens het projectplan

4.4 De beleidsmedewerker als projectleider

Specifiek voor de beleidskern DGB is dat de projectleiders voor verkenningen zijn 'gerekruteerd' uit een afdeling met ervaren beleidsmedewerkers. Dat betekent dat personen die afkomstig zijn uit een beleidsomgeving worden ingezet op een positie als projectleider waarvoor deels andere competenties en vaardigheden vereist zijn.

Voor een beleidsmedewerker zijn de competenties gericht op het beheersen van een inhoudelijk (beleids-) onderwerp, in relatie tot de politiek bestuurlijke gevoeligheid. De aansturing is ingericht via de hiërarchische lijn in een departement. Contacten met de politiek verlopen normaalgesproken voornamelijk via de Dg en de minister, passend bij een ambtenaar die opereert vanuit een hiërarchische positie en in een 'Weberiaanse' rolopvatting. Die positie zal ook aanspreken bij personen met een voorkeur voor heldere structuren, verantwoordelijkheden en een betrekkelijke veiligheid. Uit gesprekken kwam naar voren dat het procesdenken bij de beleidskern wel herkend wordt. Bij beleidsdossiers komt het voor dat een ervaren ambtenaar bij lenM regelmatig contact heeft met (lokale) bestuurders. Welke rol een beleidsmedewerker daarbij precies krijgt hangt sterk af van het geval, en het vertrouwen dat er is bij de leidinggevenden dat deze met gevoel voor verhoudingen opereert. En wanneer dat nuttig is dan wordt de hiërarchische lijn ineens weer heel functioneel. Er kan dus mee worden geschakeld.

De positie en competenties van een projectleider wijken in een aantal opzichten sterk af van die van een beleidsmedewerker. De projectleider van een verkenning heeft weinig kaders als houvast, stuurt een team aan, heeft een onderzoeksproject te managen met verschillende opdrachtgevers en stuurt uiteindelijk vooral op besluitvorming in de verkenning. Dat vraagt een meer zelfstandige en ondernemende rol, waarbij de projectleider regelmatig zichtbaar optreedt, bijvoorbeeld met optredens in gemeenteraden en provinciale staten. En daarbij ook nog wel eens het nieuws haalt. Hoewel dit vanuit de (inhoudelijke) rol als projectleider zal zijn, heeft de bodschap die wordt afgegeven vaak ook een politieke lading. De resultaten kunnen immers een rol spelen bij de besluitvorming. Een risico van de beleidsachtergrond voor de projectleidersrol is het te vroeg politiek maken van besluitvorming.

Om de over stap naar projectleider te ondersteunen is het gewenst gericht te investeren in de ontwikkeling, aansluitend op de behoefte van een projectleider. Het herkennen van blokkades in de besluitvorming is voor een projectleider erg belangrijk, en het is zeker denkbaar dat de projectleider zelf ook in een positie zit om daar iets aan te doen. De projectleider moet dan wel over instrumenten beschikken en die goed beheersen om te interveniëren in een situatie. Zoals hierboven beschreven zijn dat vaak niet de traditionele projectbeheersing instrumenten. Sterk sturen op scope, tijd en geld kan zelfs contraproductief zijn waar de oplossingsrichting ligt bij procesmatig handelen. Het is wel de vraag of (alleen) een handboek volstaat om die kennis op te doen. Opleiding en het delen van ervaringen met collega's lijkt ook erg nuttig.

Bezien vanuit een 'procesbril' bestaat bij de projectleider wellicht ook een behoefte aan een vertrouwensbasis (doe ik de juiste dingen; reflectie op het werk), als de hiërarchische structuur die er was bij de beleidsmedewerkerrol dat niet meer levert. Het is ook daarom belangrijk te expliciteren wat de verschillen zijn tussen beleidswerk en projectleiderrol van een MIRT verkenning. Door periodiek toetsen van beelden over rolopvatting en het bespreken van aandachtspunten kunnen misverstanden beperkt worden. Dat lijkt logisch, maar mijn ervaring is dat met de fysieke afstand van de projectleider tot Den Haag, in combinatie met de volle agenda's van zowel projectleider als leidinggevende, die afstemming heel goed moet worden bewaakt.

Conclusies:

- Door projectleiders te rekruteren uit beleidsmedewerkers is van belang dat goed wordt gestuurd op een match met de gevraagde persoonlijkheid en competenties van een projectleider van een verkenning.
- Voor projectleiders is belangrijk om te investeren in competentie ontwikkeling. Een (hand)boek kan worden aangevuld met opleidingen en delen van ervaringen met collega's.
- Het is belangrijk om de rolopvatting periodiek te bespreken met de leidinggevende bij het departement. Van de leidinggevende vraagt het een voldoende vertrouwen in de projectleider dat die in staat is invulling te geven aan de gewenste rolopvatting.

5. Samenvatting conclusies op hoofdlijn

Alles overziende zijn uit de ervaringen van Rotterdam Vooruit, en de theoretische basis vanuit de bestuurskunde een aantal conclusies op hoofdlijn te formuleren.

- De vergelijking van een projectmatige benadering en een procesbenadering leert dat beide vereist zijn om tot het doel van de verkenning te komen: bestuurlijk houdbare besluiten.
- Opvallend is dat bij IenM de projectbenadering dominant is. Bij de besluitvormingsstappen die worden beschreven in richtlijnen en het Handboek MIRT-Verkenningen, evenals in de verantwoordingslijnen, is weinig oog voor de onderliggende besluitvormingsprocessen bij een verkenning. Er wordt uitgegaan van één project en (4)specifieke besluiten.
- Deze projectbenadering versterkt maakbaarheidsdenken, versterkt het risico van blokkades in besluitvorming, en geeft een risico op gemiste kansen en overwerkte projectleiders.
- Daarnaast staat het beeld van de procesaanpak. Die is gebaseerd op een fundamenteel ander uitgangspunt met verschillende belanghebbenden met een eigen beeld van de werkelijkheid. Een verkenning kan ook worden gezien als een proces van het creëren van gemeenschappelijkheid waarbij wordt geopereerd in een arena met besluitvormingsrondes.
- Daarmee ontstaat een belangrijk perspectief voor oplossingen dat essentieel is voor het realiseren van het doel van de verkenning: bestuurlijk houdbare besluiten. Ook wordt duidelijk dat instrumenten daarop moeten passen en dat de projectmatige sturing bij blokkades in het besluitvormingsproces contra productief kunnen zijn.
- De projectleider kan een grote rol spelen bij het ondersteunen van de besluitvorming door te schakelen tussen een proces- en projectaanpak. Dat is maatwerk en vraagt veel van zowel de projectleider, de organisatie, als de opdrachtgever. In plaats van een hiërarchische sturingslijn is de behoefte veel meer aan samenwerking in netwerk constellatie met oog voor dynamiek.
- De keuze om projectleiders te werven uit de beleidskern betekent dat goed gekeken moet worden naar de match met de gevraagde persoonlijkheid en competenties, maar ook dat er met een procesmatige oriëntatie vaak affiniteit is.
- Het is nuttig de verschillen tussen een procesaanpak en een projectaanpak expliciet te maken. Een start kan zijn om in het Handboek MIRT-Verkenningen een hoofdstuk op te nemen en daarmee het bewustzijn te vergroten en de verschillen te 'coderen'.
- Voor projectleiders is belangrijk om te investeren in competentie ontwikkeling. Theorie kan daarbij behulpzaam zijn, maar is ontoereikend om het doel van houdbare bestuurlijke besluitvorming te realiseren. Daarvoor is belangrijk om de theorie aan te vullen en te investeren in ontwikkeling en training van projectleiders.

6. Aanbevelingen

Op grond van de voorbeelden en conclusies zijn aanbevelingen geformuleerd die bijdragen aan de ambitie uit de inleiding: het komen tot bestuurlijk houdbare besluitvorming bij MIRT verkenningen. Er is onderscheid gemaakt naar maatregelen voor de korte termijn (binnen ca. 3 maanden te realiseren), en de langere termijn (ca. 12 maanden).

Korte termijn:

- Vul het Handboek MIRT verkenningen aan met een hoofdstuk over procesmanagement, en de belangrijkste vragen die dat oplevert voor de projectleider, het team en de opdrachtgevers. Doel is bewust maken, niet de antwoorden geven. Praktijkvoorbeelden kunnen aanspreken.
- Organiseer collegiaal advies bij opstart van een verkenningsfase en bij blokkades in besluitvorming. Benoem in gesprek tussen projectleider en opdrachtgever(s) expliciet welke rol gezien wordt; toets dit periodiek.
- Bespreek regelmatig de spelregels en verwachtingen als leidinggevende en projectleider.
- Stel functieprofiel projectleider op t.b.v. vacatures.

Langere termijn:

- Instellen opleiding/training (competentieontwikkeling) voor procesvaardigheden projectleiders.
- Intervisie kan indien de omgeving voldoende veilig is.
- Organiseer uitwisseling tussen projectleiders over verschillende domeinen (weg, water, spoor).
- Maak ruimte in de organisatie voor de ondernemende rol van een projectleider, meer gericht op horizontale samenwerking (netwerken) dan hiërarchische sturing.