



Rijksoverheid

Het Geluks- klavertje



Programma- en projectmanagement
een meer gebalanceerde benadering

Pieter Frijns, Ton Kalishoek & Fons van Leeuwen

Maart 2018



Het doel van de Gateway Reviewmethode is om opdrachtgevers van hoog risico programma's en projecten in een politiek-bestuurlijke omgeving te ondersteunen om de slaagkans hiervan te vergroten.

Kennisdelen binnen de Gateway Community heeft als ambitie de opgedane kennis en ervaringen verder uit te nutten ten behoeve van de lerende overheid. In dit kennisproduct worden verzamelde informatie, opgedane kennis en ervaringen uit de Gateway Community samengebracht.

Voorwoord

Waarom is dit kennisproduct er?

Sinds 2009 worden er binnen de overheid Gateway Reviews uitgevoerd op hoog risico programma's en projecten. Inmiddels zijn er enkele honderden uitgevoerd.

Door opdrachtgevers, de Gateway Advies Board en lijnorganisaties is de behoefte geuit om de lessons to be learned over de afzonderlijke Gateway Reviews heen zichtbaar te maken en te delen. Deze feiten en ervaringen worden gedeeld met behulp van zogenoemde kennisproducten. Het kennisproduct is bedoeld voor iedereen die betrokken is bij programma's of projecten of voor diegene die hierin geïnteresseerd zijn.

Een kennisproduct is een cocreatie van de Gateway Community en Bureau Gateway en heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de lerende overheid en de slaagkans van programma's en projecten te vergroten.

Wat is de status van dit kennisproduct?

In elk kennisproduct worden theoretische aspecten, cijfers, feiten, belevingen en ervaringen van uitgevoerde Gateway Reviews samengebracht. Een thema voor een kennisproduct kan worden geïnitieerd vanuit de Gateway Community op basis van beleving en ervaring vanuit de (Gateway) praktijk. Daarnaast kan een thema ook aangedragen worden door Bureau Gateway naar aanleiding van de analyses over de uitgevoerde Gateway Reviews. Het kennisproduct is gebaseerd op de bekende en beschikbare informatie op dat moment. Dit kennisdocument heeft tot doel de discussie over het onderwerp te ondersteunen en dient als uitnodiging voor verder gesprek binnen de Gateway Community. Op basis van deze aanvullende informatie en ervaringen uit nieuwe Gateway Reviews wordt het kennisdocument geactualiseerd.

Inhoud

Inleiding	5
Het Geluksklavertje	6
Feiten en cijfers uit de Gateway Reviews	7
Belevingen en ervaringen uit de Gateway Community	8
De (h)erkenning van de geconstateerde onbalans	8
Geluksklavertje: het begrippenkader	8
Klaverblad 1 Inhoud: “ Wat gaan we veranderen”	9
Klaverblad 2 Proces: “Hoe gaan we het doen?”	11
Klaverblad 3 Relatie: “Met wie gaan we het doen?”	13
Klaverblad 4 Cultuur: “Hoe verandering in staande organisatie vorm te geven?”	15
De spanningsvelden bij verandering	18
Geluksklavertje toepassen in de praktijk	20
Bijlage 1: Praatplaat Geluksklavertje	22
Bijlage 2: Geluksklavertje en begrippenkader	23

Inleiding

Binnen de overheid besteden mensen dagelijks grote hoeveelheden tijd en geld aan programma's en projecten die tot doel hebben veranderingen of verbeteringen te laten plaatsvinden. De mate waarin ze daarmee de beoogde doelstellingen realiseren, hangt af van wat ze willen bereiken (inhoud), en hoe ze dat willen doen (proces). Dit zijn de zogenaamde harde factoren. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de zogenaamde zachte factoren eveneens in hoge mate bepalend zijn voor het te bereiken doel. Hierbij gaat het over de wijze waarop mensen met elkaar samenwerken (relaties) en de mate waarin de organisatie met de verandering de gewenste nieuwe houding en het nieuwe gedrag realiseert en verankert (cultuur). Deze vier aandachtsgebieden vormen tezamen de vier blaadjes van het zogenaamde *Geluksklavertje*.

In de periode van 2009 tot en met 2016 zijn 252 Gateway Reviews uitgevoerd en zijn meer dan 2000 schriftelijke aanbevelingen gedaan. De analyse die uitgevoerd is op de schriftelijke aanbevelingen in de Gateway Reviewrapporten toont aan dat er sprake is van een onbalans in de sturing en beheersing van programma's en projecten.

Vanuit de Gateway Community is de behoefte geuit om deze geconstateerde onbalans bespreekbaar te maken en verder te verkennen. De feiten uit de Gateway Reviews zijn nader bekeken. Vervolgens zijn deze besproken binnen de Gateway Community in de zogenaamde verdiepingssessies en voorzien van belevingen en ervaringen van Gateway Reviewers uit de praktijk.

Uit gesprekken met bestuurders, managers, programmamanagers, projectleiders en vele anderen blijkt dat ook zij deze onbalans herkennen in hun praktijk. Dit kennisproduct heeft tot doel om de inhoud van de gesprekken over deze onbalans inzichtelijk en bespreekbaar te maken zodat ze kunnen worden gebruikt in de praktijk. Deze publicatie vormt daarmee voor een brede

doelgroep een basis om met elkaar te komen tot handelingsperspectieven voor een meer gebalanceerde benadering voor programma's en projecten.

Allereerst wordt ingegaan op de vier aandachtsgebieden van het zogenaamde *Geluksklavertje*. Vervolgens worden de feiten en cijfers uit de Gateway Review afgezet tegen het *Geluksklavertje* en wordt de geconstateerde onbalans in sturing en beheersing in beeld gebracht. Vervolgens is deze onbalans nader verkend vanuit de beleving en ervaringen uit de Gateway Reviewpraktijk. Het document wordt afgesloten met mogelijke vragen en afwegingen die gebruikt kunnen worden om de onbalans bespreekbaar te maken en als je zelf het *Geluksklavertje* in de praktijk wilt toepassen om daardoor veranderingen meer in balans te kunnen sturen en beheersen.

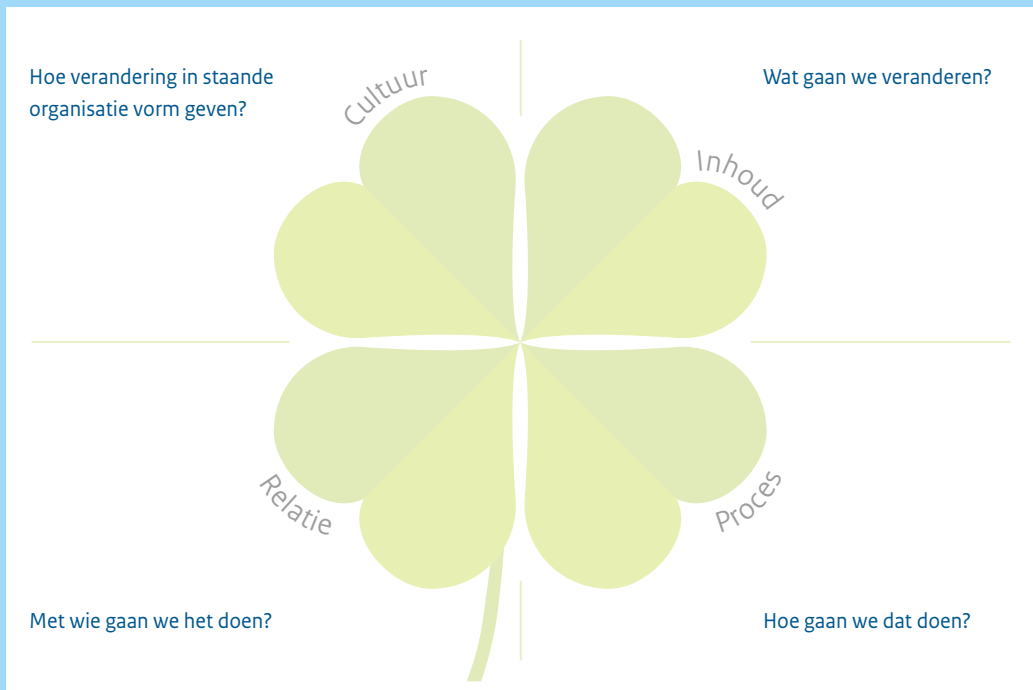
Het Geluksklavertje

De mate waarin organisaties de beoogde doelstellingen realiseren, hangt af van wat ze willen bereiken (inhoud) en hoe ze dat willen doen (proces). Dit zijn de zogenoemde *harde factoren*. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de zogenoemde zachte factoren eveneens in hoge mate bepalend zijn voor het te bereiken doel. Hierbij gaat het over de wijze waarop mensen samenwerken (relaties) en de mate waarin de organisatie met de verandering de gewenste nieuwe houding en het nieuwe gedrag realiseert en verankert (cultuur). En de wijze waarop de

verandering in de staande organisatie vorm wordt gegeven en wat daarbij de gewenste (nieuwe) cultuur is. Deze vier aandachtsgebieden vormen tezamen de vier blaadjes van het zogenaamde Geluksklavertje; zie figuur 1.

Het is dus van belang om bij (be)sturing en beheersing van programma's en projecten aandacht te hebben voor de vier blaadjes van het Geluksklavertje.

Figuur 1: Het Geluksklavertje



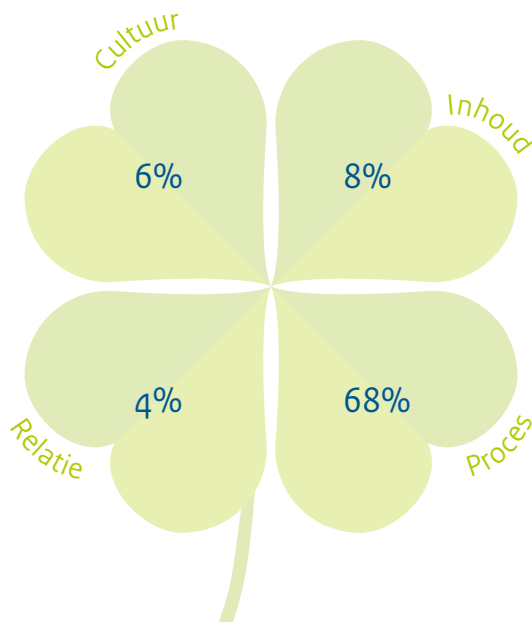
Feiten en cijfers uit de Gateway Reviews

In de praktijk verlopen programma's en projecten met wisselend succes. Om de slaagkans te vergroten, nemen organisaties tal van maatregelen en zetten zij allerlei instrumenten in. Eén van die instrumenten is de Gateway Reviewmethode. De Gateway Reviewmethode is een vorm van peer review die wordt gebruikt om bij mijlpalen te toetsen of een programma of project klaar is voor de volgende fase. De Gateway Review heeft tot doel de eigenaar van een programma

of project te helpen om de slaagkans ervan te vergroten. Het motto daarbij is: 'Liever vooraf bijsturen dan achteraf corrigeren'.

Op basis van de uitgevoerde Gateway Review schrijft het Gateway Reviewteam een rapport met daarin haar bevindingen, de eventuele risicofactoren, een algemeen oordeel over de planning en vervolgaanpak van het programma of project en 5 tot 10 aanbevelingen. In de periode van 2009 tot en met 2016 zijn meer dan 250 Gateway Reviews en meer dan 2000 schriftelijke aanbevelingen gedaan voor (bij)sturing.

Figuur 2: Procentuele verdeling van de schriftelijke aanbevelingen over de vier klaverblaadjes



De analyse levert op dat 90% van de aanbevelingen zich richten op 15 kritieke succesfactoren. Voor deze factoren is nagegaan op welk van de blaadjes van het Geluksklavertje ze aangrijpen. De analyse levert als beeld op dat in de periode 2009-2016 het merendeel van de aanbevelingen (68%) zich richt op het aandachtsgebied "procedureel". (zie figuur 2) Dit impliceert een zekere onbalans ten opzichte van de andere aandachtsgebieden.

Dit beeld roept de vraag op of deze impliciete onbalans een risico inhoudt. Immers de andere aandachtsgebieden zijn mede bepalend voor het te bereiken doel van het programma of project.

Belevingen en ervaringen uit de Gateway Community

De geconstateerde onbalans in besturing en beheersing van programma's en projecten is binnen de Gateway Community in een aantal verdiepingssessies besproken. De resultaten van deze bijeenkomsten worden in deze paragraaf nader uitgewerkt.

De (h)erkenning van de geconstateerde onbalans

Uit gesprekken met Gateway Reviewers was niet iedereen zich direct bewust van de gesignaleerde onbalans maar bleek overeenstemming dat in iedere specifieke situatie de vraag of de bevindingen en aanbevelingen in balans zijn, expliciet moet worden beantwoord. Als het gaat om het realiseren van meer balans in de (bij)sturing en beheersing is het van belang dat met een aantal aspecten rekening wordt gehouden:

- De onderkenning van de belangrijke rol van alle vier de aandachtsgebieden *inhoud, proces, relatie en cultuur* om programma's en projecten succesvol af te ronden.
- (Nog) niet iedereen is zich bewust van de gesignaleerde onbalans.
- De dominantie van de "controleerende" overheid zorgt voor een cultuur waarbij de focus van (bij)sturen en beheersen gericht is op inhoud en procedures. Het is niet gebruikelijk en tot nu toe in de praktijk ook best lastig om relationele - en cultuuraspecten te benoemen en te agenderen.
- Voor het versterken van de lerende overheid zijn juist de zogenaamde zachte factoren van belang.
- Deze gewenste veranderingen raken aan persoonlijke grenzen; het vraagt om anders waarnemen, andersoortige

gesprekken waarbij andere woorden worden gebruikt en ander gedrag wordt vertoond.

Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt, naast de tekstanalyse van uitgebrachte rapporten, is dat in de periode 2009-2016 tijdens de Gateway Reviews bij het (bij) sturen en beheersen van programma's en projecten de meeste aandacht uitgaat naar het aandachtsgebied proces, waarbij de vraag centraal staat: 'Hoe gaan we het doen?'. Er was tijdens de uitvoering weinig tot geen aandacht voor de aandachtsgebieden relatie en cultuur, terwijl deze aandachtsgebieden juist relevant zijn en door velen zelfs worden gezien als bepalend voor het succesvol zijn van programma's en projecten. Er (b)lijkt dus een discrepantie te bestaan tussen theorie en praktijk.

Geluksklavertje: het begrippenkader

Sturen in balans vraagt veel van de persoonlijke invulling en betrokkenheid van alle betrokkenen. Dit betreft zowel de manier van waarnemen, interpreteren, gesprekken voeren als persoonlijk optreden. Kortom, het vraagt lef om de bestaande cultuur en de wijze waarop wordt samengewerkt aan de orde te stellen, ruimte te nemen en te geven voor een andere manier van samenwerken en elkaar daarin te stimuleren.

Uit de bijeenkomsten met Gateway Reviewers blijkt ook dat dit lastig gevonden wordt omdat het bij de zachte factoren om niet-rationele aspecten gaat. Waarbij het lastig wordt gevonden te duiden waar de vier aandachtsgebieden over gaan. Oftewel zoals in veel bijeenkomsten werd uitgesproken “Welke taal hoort bij de vier aandachtsgebieden” zodat over alle vier de blaadjes, en de balans daartussen, het goede gesprek gevoerd kan worden.

In de verschillende bijeenkomsten is gewerkt om het begrippenkader behorende bij de vier aandachtsgebieden te verkennen. Dit is gedaan door in groepjes met elkaar te inventariseren welke begrippen aan de vier aandachtsgebieden raken. De resultaten van deze inventarisatie zijn limitatief en samengevat weergegeven in bijlage 2. De resultaten van de inventarisatie en de duidingen die in de gesprekken aan de orde zijn gekomen worden hieronder toegelicht. Per blaadje van het Geluksklavertje worden de besproken aspecten en daaruit voortvloeiende beelden beschreven.

Klaverblad 1 Inhoud: “Wat gaan we veranderen”

Aan de meeste veranderingen binnen de overheid ligt een maatschappelijke opgave ten grondslag. Deze veranderingen worden binnen de overheid regelmatig vormgegeven met behulp van programma's en projecten. Als ambtelijk apparaat zijn we ondersteunend aan de politiek en de bijbehorende maatschappelijke opdracht. Bezien vanuit deze optiek, zou de inhoud van projecten of programma's altijd van hieruit moeten worden gelegitimeerd. Elk programma of project draagt daarmee bij aan het realiseren van een beoogd maatschappelijk doel zoals een kleinere en efficiëntere overheid, een betere gezondheidszorg, een fusie of reorganisatie etc.

Het klaverblad “Inhoud” richt zich er op om vanaf het begin duidelijk te hebben wat het doel en scope van de verandering is en welke kaders en uitgangspunten voor de veranderingen zijn vastgesteld.

De maatschappelijke opgave?

De eerste vraag die gesteld kan worden is of het maatschappelijke vraagstuk voldoende helder gedefinieerd en verkend is. Veel schriftelijke aanbevelingen vragen om het vroegtijdig betrekken van relevante actoren in de voorbereidende fase voordat tot een definitieve opdrachtformulering gekomen wordt. Het risico bestaat dat te weinig tijd gestoken wordt in het breed verkennen in het begin, waarbij het gevaar van *scopecreep* optreedt.

De kwaliteit van het beschreven effect/doel wordt dus mede bepaald door de kwaliteit van de afstemming met de omgeving en alle spelers in het veld.

Doordat de maatschappelijke opgave of het doel van het programma op voorhand al teveel wordt ingekaderd, neemt de kans toe dat niet tot de optimale oplossing gekomen wordt. Of dat een oplossing wordt uitgewerkt die in de praktijk niet of beperkt toepasbaar is. Een ander risico, zeker bij lang lopende programma's en projecten is dat te lang vast wordt gehouden aan een eerder geformuleerd doel dat niet meer past bij de veranderende omstandigheden.

De samenwerking tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer

Om een veranderproces goed te laten verlopen, is het van belang een passende besturing en beheersing te realiseren. Een belangrijke randvoorwaarde voor gerichte sturing en beheersing is dat duidelijk is wie de eigenaar van het vraagstuk en de bijbehorende verandering is. Binnen de

politieke en bestuurlijke omgeving blijkt hier regelmatig het eerste dilemma te ontstaan. De vraag wie de eigenaar is, evenals de erkenning van de eigenaarrol door de omgeving van betrokkene, is veelal geen sinecure. Is het de politiek verantwoordelijke die de eigenaarrol vervult of ligt deze verantwoordelijkheid in de ambtelijke lijn (of is er sprake van beide: een politieke en ambtelijke eigenaar). De ervaring leert dat naarmate deze rolverdeling meer expliciet en bewust wordt gemaakt, de sturing aan helderheid wint en de kans op het bereiken van het beoogde resultaat wordt vergroot.

Bij de aanpak van een vraagstuk is het van belang dat de eigenaar en de opdrachtgever continu met elkaar in gesprek gaan over respectievelijk het doel, de scope, de kaders en de uitgangspunten die relevant zijn voor het betreffende vraagstuk. Ook is het belangrijk dat de opdrachtgever aangeeft welke randvoorwaarden hij van belang acht

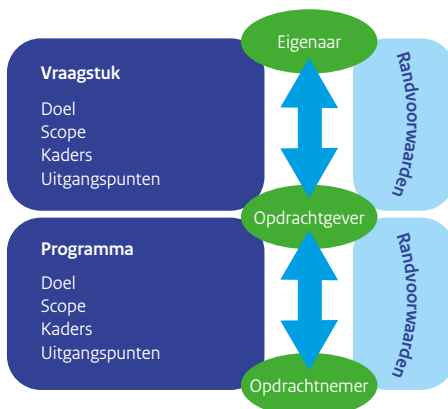
om als opdrachtgever voor het vraagstuk op te kunnen treden. Een dergelijk gesprek vindt ook plaats tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer, uiteraard vanuit hun eigen rolperspectief en gezamenlijke verantwoordelijkheid. Hierbij is het belangrijk om bewust te zijn dat de beoogde verandering per rolnermer verschilt vanwege de te vervullen rol. De eigenaar beschrijft de verandering vanuit het beoogde effect en doel, terwijl de opdrachtgever en opdrachtnemer de inhoudelijke verandering meer formuleren in het beoogde resultaat (dat tot doel heeft bij te dragen aan het beoogde effect). Deze aspecten en randvoorwaarden voor samenwerking tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer zijn weergegeven in figuur 3.

Uit de Gateway Reviews blijkt dat het regelmatig voorkomt dat de eigenaar te weinig tijd vrij kan/wil maken om op passende wijze zijn beheersmatige rol te nemen. Niet zelden wordt ook deze taak (ten onrechte) doorgemandateerd naar opdrachtgever of de opdrachtnemer (de programmamanager), met inbegrip van het managen van de stakeholders. Hierdoor ontstaat de kans dat binnen het programma beslissingen worden genomen die direct of indirect van invloed zijn op de kaders en uitgangspunten van het programma zonder dat de eigenaar zich dit bewust is of tijdig hierop kan bijsturen.

Doel, scope en kaders als uitgangspunten

Voordat een programma of project wordt gestart, is het goed om na te denken over wat bereikt moet worden. Vragen als: wat gaat het project opleveren? En “welk probleem gaan we oplossen?” of welke toegevoegde waarde gaan we leveren?” spelen hierbij een belangrijke rol. Maar ook het zorgen voor een gemeenschappelijk

Figuur 3: Aspecten en randvoorwaarden samenwerking Eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer



beeld met de stakeholders over scope, reikwijdte van het project alsook de kosten/batenanalyse zijn belangrijke onderwerpen voor besluitvorming met betrekking tot de opdrachtformulering van het project.

Business case een basis voor sturing en beheersing

Om een gemeenschappelijk vertrekpunt met elkaar te formuleren en te behouden is het raadzaam om het doel, scoop, kader en uitgangspunten vast te leggen in een document. De business case is een document dat hiervoor veelvuldig wordt gebruikt. Hiermee vormt de business case een belangrijk onderdeel van de sturing en beheersing van programma's en projecten. Uit de analyse van de aanbevelingen over de business case blijkt dat het middel business case in de praktijk beter benut kan worden. In 70% van de aanbevelingen die zich richten op de business case wordt geadviseerd om of een business case op te stellen of om deze te herijken.

De praktijk laat zien dat de vorm van de business case die gehanteerd wordt sterk uiteenloopt. Dit hoeft geen belemmering te zijn wanneer hier bewust voor wordt gekozen en over de vorm ook gecommuniceerd wordt met de direct betrokkenen. Het gebruik van de Business Case beperkt zich nu tot de startfase. De Business Case biedt echter ook toegevoegde waarde voor alle andere binnen een project te doorlopen fasen, inclusief de decharge en evaluatie. Dit alles vanuit de optiek dat het een belangrijk element is in de communicatie en afstemming. Hierbij is de Business case het document dat aan het begin gemaakt en geaccordeerd wordt. Integendeel, het is onderdeel van het reguliere samenwerkings- en afstemmingsproces tussen stakeholders en biedt daarmee het kader waarbinnen het project wordt uitgevoerd. Om de Business Case beter te

benutten, heeft de Gateway Community een kennisdocument opgesteld waarin de feiten maar ook praktijkervaringen zijn opgenomen als het gaat over het gebruik van de business case: "Van Business Case naar "klaar is Kees"".

In verdiepingssessies en bijeenkomsten wordt regelmatig de vraag gesteld of en wanneer het zinvol is om met een programma te stoppen. Het valt op dat de deelnemers regelmatig aangeven dat ze, zonder dat ze zich dat bewust zijn, afdwalen van de feitelijke opgave en het beoogde effect. Als reden wordt genoemd dat men tijdens het proces vergeet de koppeling met de opgave te toetsen of in de gaten te houden. Uit de gesprekken komt een beeld naar voren dat een duidelijk beschreven business case een belangrijke basis kan vormen om met enige regelmaat te toetsen of datgene wat uitgevoerd wordt nog wel een antwoord geeft op de maatschappelijke vraag. Waarbij stoppen, als dit te ver uiteen loopt, zeker een van de opties kan zijn en zeker in ogenschouw zou moeten worden genomen.

Klaverblad 2 Proces: "Hoe gaan we het doen?"

Succesvolle veranderingen kenmerken zich door duidelijke sturing en beheersing van het veranderingsproces. Aspecten die hierbij ondermeer een rol spelen zijn de gehanteerde aanpak, de gekozen werkwijze en de inrichting van de governance. Oftewel dit blaadje richt zich op de basisvraag "Hoe gaan we dat doen?"

Kennis en informatie

De overheid is onderdeel van een maatschappij die sterk in verandering is. De belangrijkste aanjager van deze verandering is de digitalisering. Veel van deze veranderingen binnen de overheid worden

vormgegeven door het inrichten van programma's en projecten. Veel van deze programma's en projecten hebben iets innovatiefs in zich met als gevolg dat de benodigde kennis vaak niet in de organisatie/programma/project beschikbaar is. Hierdoor worden programma's en projecten uitgevoerd met de beschikbare kennis in plaats van met de benodigde kennis.

Aanbevelingen vragen om juist bij de start van een programma of project relevante actoren te betrekken bij de verkenning en bij de uitvoering van een programma of project om zo over de benodigde kennis en informatie te kunnen beschikken.

Daarnaast vragen de aanbevelingen ook, om tijdens de uitvoering van programma's en projecten aandacht te hebben voor de kennisontwikkeling binnen het programma of project.

De kwaliteit van de plannen

De gehanteerde aanpak, de werkwijze en de inrichting van de governance krijgt haar beslag in allerlei uitgewerkte plannen en documenten. Hierbij wordt onder andere aandacht besteed aan een uitgewerkt activiteitenplan, tijdspaden, het managen van risico's, stakeholdermanagement en de (bij)sturings- en controlemomenten.

Dat de plannen nog aan kwaliteit kunnen winnen, blijkt uit het feit dat de meeste aanbevelingen aandacht vragen voor het verbeteren van de plankwaliteit en de organisatie. De aanbevelingen over het verbeteren van de kwaliteit van de programma- en projectplannen gaan over het opstellen, herijken of operationaliseren van de plannen, waarbij ook aandacht wordt gevraagd voor de overall aanpak en prioritering van activiteiten. De aanbevelingen gericht op de kwaliteit van het

organiseren vragen om het expliciteren van de gehanteerde besturingsmodellen, beheersmodellen en/of de regievoering en het versterken van de programma of projectstructuur en de inbedding ervan. Waarbij het van belang is of er een logische koppeling is tussen het realiseren van de maatschappelijke opdracht en de uitgewerkte plannen en werkwijze.

In de gesprekken geven ze aan dat er weinig aandacht en tijd is om te komen tot een goede kwaliteit van plannen. In een dynamische politiek/bestuurlijke omgeving is de kwaliteit van de plannen een belangrijke randvoorwaarde is voor succes.

De papieren werkelijkheid versus de beleefde werkelijkheid

Uit analyse van de aanbevelingen blijkt dat de papieren werkelijkheid vaak niet overeenkomt met de beleefde werkelijkheid en de realiteit van handelen. Hierdoor ontstaat het risico dat het uiteindelijke resultaat niet meer in overeenstemming is met het beoogde doel of dat (onnodige) wrijvingswarmte ontstaat. Uit de gesprekken blijkt dat het van belang is om elkaar binnen een programma of project regelmatig te bevragen of datgene wat uitgevoerd wordt ook wel in overeenstemming is met wat op papier staat. Wordt gedaan wat is afgesproken en opgeschreven? Het gaat hierbij om het individueel en collectief functioneren. Oftewel, doen we de juiste dingen en doen we de dingen juist?

Dynamiek en onzekerheden

Programma's en projecten hebben tot doel iets te realiseren dat vaak niet eerder gedaan is. Zoals we weten brengt dit altijd onzekerheden met zich mee. Helaas is de wereld niet zo voorspelbaar en maakbaar als we zouden hopen en vaak denken. De

inkt van de plannen is nog niet droog of er doen zich al veranderingen voor.

Toch blijkt in de Gateway Reviewpraktijk dat er nog te veel uitgegaan wordt van de controlerende en maakbare overheid. Een overheid die in control wil blijven en waarbij de focus ligt op het realiseren van de van tevoren bepaalde papieren werkelijkheid. In schriftelijke aanbevelingen wordt enerzijds gevraagd om de project- en programma-plannen aan te passen aan de realiteit. Ook wordt gevraagd om meer aandacht te besteden aan risicomanagement waarbij dit niet op een planmatige manier wordt ingeregeld met risicologs, maar waarbij ook aandacht is voor veranderingen en de onzekerheden die dit met zich meebrengt. Om signalen snel op te kunnen pakken is een open dialoog vanuit het programma of project met haar omgeving van belang waarbij flexibiliteit en aanpassingsvermogen belangrijk zijn.

Klaverblad 3 Relatie: "Met wie gaan we het doen?"

Veranderen is en blijft mensenwerk en raakt altijd meerdere personen en/of organisaties. Het is belangrijk om de belangen en de onderlinge relaties goed in de gaten te houden en te managen. Oftewel, dit blaadje richt zich op de basisvraag "Met wie gaan we het doen?"

Wie zijn de relaties?

Bij de basisvraag gaat het enerzijds om de vraag "heeft men in beeld welke relaties van belang/invloed zijn of kunnen zijn voor het welslagen van het project of programma?" Oftewel: "Wie zijn de relaties?" Hierbij kan worden gedacht aan de stakeholders maar ook aan directe collega's, het eigen personeel en niet in de laatste plaats de burger/bedrijf/maatschappij. Het kan zowel gaan om bedreigingen ("wie vormt een risico?") als

kansen ("Wie zou mij goed kunnen helpen?"). Anderzijds gaat het hierbij om de vraag "Hoe vindt hierop sturing en beïnvloeding plaats?"

Verticale en horizontale samenwerking

Het realiseren van een programma- of projectdoel kun je niet alleen, daar heb je anderen bij nodig. Dit vraagt om betrokkenheid, samenwerking en commitment van een veelheid van mensen in diverse rollen, functies en verantwoordelijkheden. Deze mensen ontmoeten elkaar in allerlei structuren, variërend van sterk geformaliseerde vormen tot losse samenwerkingsverbanden. Naast de traditionele verticaal (hiërarchisch) georiënteerde structuren ontstaan er steeds meer horizontaal georiënteerde organisatiestructuren waarin mensen elkaar ontmoeten en informatie uitwisselen.

Ondanks de wens en de gevoelde noodzaak om meer horizontaal samen te werken, blijkt de praktijk weerbarstiger te zijn. In de top drie van kritische factoren van uitgevoerde Gateway Reviews staat het verbeteren van de betrokkenheid bij programma's en projecten. In 10% van alle schriftelijke aanbevelingen wordt gevraagd om handelingen uit te voeren die er toe leiden dat actoren eerder en actiever betrokken worden bij het programma of project. Deze 10% raakt bijna 60% van alle programma's en projecten waar een Gateway Review op is uitgevoerd. Oftewel in het merendeel van de programma's en projecten domineren nog steeds verticaal georiënteerde organisatiestructuren en samenwerkingsvormen. Programma's en projecten zijn top-down opgezet met een bijbehorende verantwoordingsstructuur. Deze focus op verticaal georiënteerde governance lijkt regelmatig voort te komen uit de behoefte aan

eenduidige verantwoordelijkheid en directe verantwoordingslijnen. Het gevaar hiervan is dat belangrijke actoren worden of zich voelen buitengesloten. Het gevolg is dat belanghebbenden te laat of zelfs niet betrokken worden bij de uitvoering en bij de besluitvorming.

Het lijkt erop dat we in de praktijk wel gebruik maken van horizontale organisatiestructuren, maar dat we in de kramp schieten zodra het spannend wordt, en ons dan weer terugtrekken in de standaard verticale organisatiestructuren. Dat is onze vertrouwde omgeving waarin we weer in control zijn en besluitvaardig durven zijn of de verantwoordelijkheid aan een ander (kunnen) laten. Waar we ons onvoldoende bewust van zijn is dat in een verticaal ingerichte organisatiestructuur andere regels gelden dan in horizontaal ingerichte organisatiestructuren.

De verdiepingsbijeenkomsten hebben inzichtelijk gemaakt welke begrippen horen bij een horizontaal en verticaal georiënteerde governance. Deze zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Het lijkt er op dat we in de praktijk wel gebruik maken van horizontale organisatiestructuren, maar dat we dat vaak onbewust doen en niet altijd alle bijbehorende afspraken en werkwijze voldoende met elkaar delen. En als het spannend wordt, we ons weer terugtrekken in de verticale organisatiestructuren en werkwijzen; onze standaard patronen.

Van belangen van organisaties naar persoonlijke relaties

Stakeholdermanagement is een van de beheersinstrumenten van programma- en projectmanagement.

Stakeholdermanagement is het proces van het managen van de verwachtingen van belanghebbenden (stakeholders) die op een of andere manier betrokken zijn bij een programma of project. Zoals we hiervoor hebben kunnen lezen blijkt het betrekken van stakeholders niet vanzelfsprekend en regelmatig een lastige opgave.

Waar het traditionele stakeholdermanagement zich vooral richt op belangen en benodigde communicatie, komen tijdens de

Verticale samenwerking	Horizontale samenwerking
Van binnen naar buiten	Van buiten naar binnen
Eigen belang	Gezamenlijk doel
Macht/gezag	Vertrouwen/samenwerking/afhankelijkheid
Verantwoorden van eigen handelen	Intact houden van relaties
Interventies middels regels en procedures	Interventies op relatieniveau
Verantwoorden naar elkaar	Elkaar steunen
Organisatorische en functionele relatie.	Kent men elkaar? Persoonlijke relaties.
Regels & procedures	Flexibiliteit/aanpassingsvermogen
Fouten afstraffen	Fouten mogen maken
Planmatig	Procesmatig
Eenzijdige communicatie	Permanente dialoog

discussies in de verdiepingssessies ook andere aspecten naar voren die belangrijk worden gevonden. Een belangrijke traditionele invalshoek blijft het betrekken van organisaties waarvoor de uitkomsten van het programma of project raken aan het strategisch doel van de organisatie.

Daarnaast gaat het hierbij om het betrekken van functionarissen vanuit hun rol en die een belang hebben bij de uitkomsten van het programma of project. Hierop richt het traditionele stakeholdermanagement zich.

De verdieping en gesprekken over het aandachtsgebied relaties leveren nog een aanvullend perspectief op. Dit gaat over het aangaan van persoonlijke relaties, gebaseerd op persoonlijk commitment. Het gaat dan over intermenselijke relaties en het elkaar kennen en begrijpen. Dit is op zichzelf niet zo verassend omdat het samenwerken in programma's en projecten door de toenemende complexiteit meer de kenmerken krijgt van het werken in netwerkachtige structuren. Netwerkachtige structuren kenmerken zich door semistabiele relaties tussen autonome organisaties of individuen onderling. Het is een los-vaste context van bedrijvigheid. De kern van een netwerkorganisatie is dat er betekenisvolle relaties worden aangegaan, ontwikkeld en onderhouden. Als dit ontbreekt, ontvalt de legitimiteit van de samenwerking in netwerkverband. Deze samenwerking is daarmee alleen mogelijk als men bereid is elkaars belangen te doorgronden, te respecteren, zo veel als mogelijk te ondersteunen en daarin met elkaar te investeren teneinde het bereiken van een expliciet gezamenlijk doel te optimaliseren. Bij een traditionele invulling van stakeholdermanagement richt men zich met name op organisaties en functionarissen, waarbij belangen en impact belangrijke aspecten

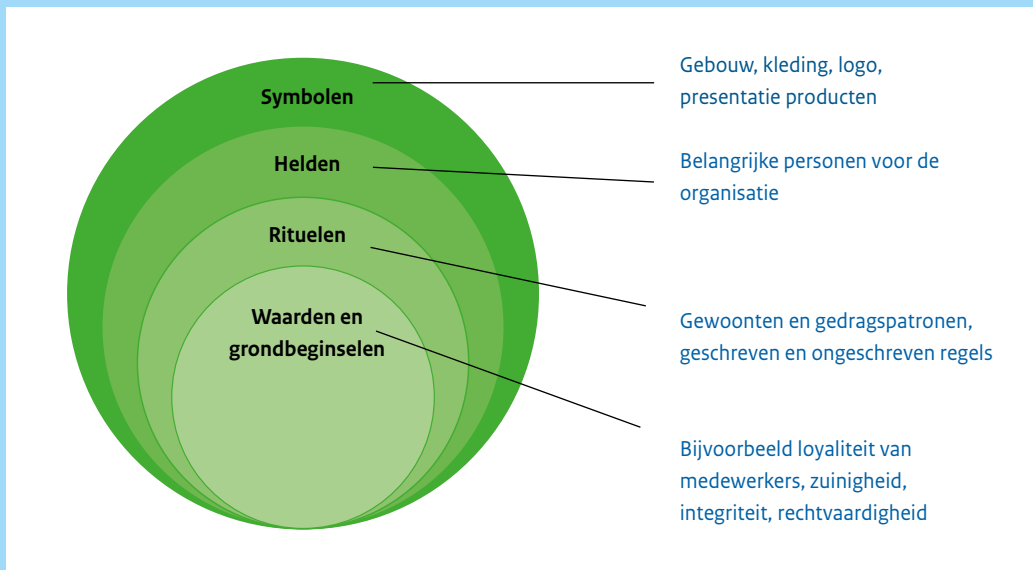
zijn. Nu de samenwerking meer netwerkachtige structuren krijgt wordt hieraan een *derde* dimensie toegevoegd, te weten de persoonlijke relatie. Dit leidt tot de volgende onderverdeling bij stakeholdermanagement:

Dimensie Actor	
Strategisch doel	Organisatie
Belang	Functionaris
Commitment	Persoon

Essentieel hierbij is dat de belangrijke actoren tijdig en serieus bij het programma of project worden betrokken. Een belangrijke vraag is hoeveel ruimte je durft te vragen of te claimen om anderen bij het voorbereiden en uitvoeren van een programma of project mee te laten doen maar vooral ook mee te laten beslissen. Een valkuil hierbij is dat anderen ogenschijnlijk medezeggenschap krijgen, maar dat dit in de praktijk geen echte invulling krijgt; schijninbreng.

Klaverblad 4 Cultuur: "Hoe verandering in staande organisatie vorm te geven?"

Veranderingen vinden in een omgeving en organisatie plaats waar ondermeer impliciete en expliciete waarden, normen, werkwijzen en patronen aanwezig zijn. Een organisatiecultuur omvat de elementen "Waarden", "Rituelen", "Helden" en "Symbolen". Dit laat zich als volgt gestileerd weergeven in figuur 4.



Figuur 4: Elementen van een organisatiecultuur

De verandering die een programma of project teweegbrengt zal in meer of mindere mate invloed hebben op gedrag en werkwijze en daarmee op cultuuraspecten. Oftewel, dit blaadje richt zich op de basisvraag “Hoe verandering in staande organisatie vorm te geven?”

Hierbij speelt een aantal basisvragen:

- Is de gewenste cultuur (waarden, houding en gedrag) goed in beeld?
- Is de bestaande cultuur in beeld? Het verschil tussen de gewenste en de bestaande cultuur vormt dus de gewenste cultuurverandering!
- Hoe vindt de sturing/beïnvloeding hierop plaats?

Binnen organisaties en projecten houden we vaak bewust of onbewust vast aan bepaalde (ingesleten) patronen, zelfs binnen

programma's en projecten die gericht zijn op verandering. Dat is op zichzelf niet zo verwonderlijk, omdat deze patronen ons houvast bieden en we er vertrouwd mee zijn. De rationaliteit van patronen bij projectmanagement is daarbij vooral gericht op uniformiteit, hiërarchie en systematiek, of anders gezegd: projectmanagement heeft vooral een planmatige insteek.

Uit gesprekken en de bijeenkomsten blijkt dat we cultuur iets lastigs vinden; we vinden cultuur ongrijpbaar. In bijeenkomsten met Gateway Reviewers wordt de linkerkant van het klavertje - relatie en cultuur - gedefinieerd als onveilig, ongemakkelijk en soms zelfs als vaag. Terwijl het praten over inhoud en procedures veiliger en makkelijker wordt gevonden. Ook wordt de linker en de rechterkant getypeerd als onderstroom versus bovenstroom. Oftewel we hebben

het er liever niet over en blijven er graag ver van weg.

Cultuur gaat over gedrag en waarden.

Hoewel we cultuur iets lastigs en ongrijpbaar vinden, zijn uitingen van cultuur alom aanwezig en waar te nemen (horen, zien en voelen). In gesprekken blijkt dat, zonder dat we ons hier bewust van zijn, we veel waarnemen en veel kunnen benoemen. Hierbij blijken twee aspecten belangrijk gevonden te worden. Dit is allereerst het (on)gewenste gedrag en ten tweede de waarden die bepalend en belangrijk zijn. Op basis van de verdiepingssessies is een beeld verkregen waar de waarden en gedrag zoal over kunnen gaan. In onderstaand tabel zijn deze beelden weergegeven.

Bij veranderingen wordt cultuur vaak als factor genoemd die ervoor zorgt dat het veranderprogramma of project niet geheel naar wens verloopt of zijn doel niet bereikt. Daarmee wordt de bestaande cultuur als belemmerend of remmend ervaren of het veranderen als zeer moeilijk gezien. Dat maakt zonneklaar dat we cultuur iets lastigs vinden; we vinden cultuur ongrijpbaar en

moelijk te beïnvloeden. Toch zijn uitingen van cultuur alom aanwezig en waar te nemen (zie tabel). Zo ongrijpbaar als cultuur vaak voelt, lijkt dat in de praktijk niet te hoeven zijn maar dan moet je uitingen daarvan wel willen waarnemen en herkennen.

Versillende culturen die kunnen botsen

Wat het gesprek over cultuur ook lastig maakt, is dat er niet één cultuur bestaat. In organisaties heb je altijd te maken met verschillende culturen. Dit geldt ook voor het werken in programma's en projecten. Als het gaat om veranderprogramma's en projecten dan zijn er een aantal subculturen te onderscheiden:

- De cultuur van de organisatie/bedrijf waarbinnen het programma of project is opgehangen, of van betrokken organisaties
- De projectcultuur
- Subculturen binnen het programma of project of organisatie

Het is van belang om bewust te zijn dat er verschillende culturen zijn en dat deze culturen kunnen botsen of elkaar kunnen versterken op positieve en/of negatieve

Waarden	Waarden of gedrag	Gedrag
Integriteit	Durf	Verstikkende hiërarchie
Veiligheid	Ondernemend	Tone at the top
Leren	Wat is dominante sturingsparadigma: Control/beheer vs samen/leren	Experimenteren
Externe oriëntatie vs zelfkritiek		Informeel
Drijfveren		Eigenaarschap
Delen informatie		Nek uitsteken
Loyaliteit		Neerbuigend
		Openheid + reflecteren
		Aanspreken/feedback Pesten

aspecten. Het is van belang om hier meer oog voor te hebben en dan ook met elkaar hierover het gesprek aan te durven gaan als dit gevolgen heeft voor het programma- of projectresultaat.

In de praktijk zijn in de meeste organisaties een controlerende en efficiënte sturingstijl dominant, waarbij veranderingen vaak als verstorend worden ervaren. Programma's en projecten leiden echter per definitie tot veranderingen in (werk)processen en werkwijzen en daarmee bestaande patronen. Dit betekent dat medewerkers moeten worden voorbereid op en opgeleid voor hun nieuwe taken. Dit kan botsen met de aanwezig organisatielcultuur en vraagt dus extra aandacht van programmteam en -eigenaar.

Cultuur gaat over (on)bewust waarnemen, duiden en betekenis geven

Cultuur is dus niet zo ongrijpbaar als we denken, maar je moet uitingen daarvan wel willen waarnemen en herkennen. Het proces van wel of niet waarnemen is iets wat we bewust en onbewust doen. In onderstaand figuur wordt deze relatie en de bijbehorende mechanismen weergegeven.

Figuur 5: wel of niet (on)bewust waarnemen



Uit gesprekken blijkt dat we ons vaak wel bewust zijn van het belang van cultuur, maar dat we de verschijningsvormen ervan vaak onbewust waarnemen, het weg rationaliseren of dat er sprake is van een blinde vlek.

Binnen programma's en projecten is er een grote diversiteit aan mensen werkzaam met verschillende achtergronden. Deze diversiteit zorgt er voor dat er veel (on) bewust wordt waargenomen, maar dat dit vaak niet gedeeld wordt. Het gaat er dus om het gesprek over cultuur bewust te voeren met elkaar. Daarvoor is het nodig om niet langer collectief verstoppertje te spelen achter de cultuur, maar om de waargenomen uitingen van cultuur bespreekbaar te maken, te duiden en op basis daarvan te handelen.

De spanningsvelden bij verandering

De focus van veel grote organisaties, zoals de overheid, ligt voornamelijk op het controleren en beheersen van de taken, om (onnodige) fouten te voorkomen. Om dat te bereiken, maken ze veel procedurele en inhoudelijke afspraken, en werken ze volgens vaste patronen en gestandaardiseerde werkwijzen. Dit staat op gespannen voet met het uitvoeren van programma's en projecten, waarbij nieuwe producten, patronen en werkwijzen worden ontwikkeld en geïntroduceerd.

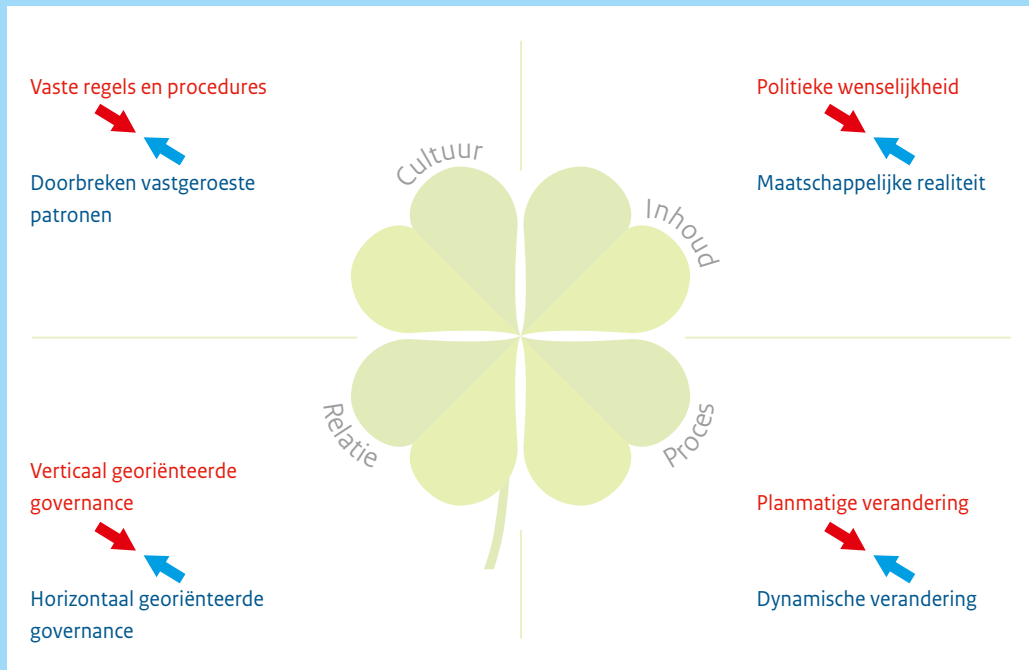
In de vorige paragraaf hebben we het gehad over de onbalans van de vier aandachtsgebieden voor een gebalanceerde sturing en beheersing van programma's en projecten, en is het Geluukklavertje geïntroduceerd. Uit nadere analyses en uit de verdiepende gesprekken over de geconstateerde onbalans blijkt dat er niet alleen een onbalans tussen de klaverblaadjes bestaat,

maar dat elk blaadje bovendien zijn eigen inherente spanningsveld kent. Op het klaverblad *inhoud* bestaat er een spanningsveld tussen de ambitie en de realiteit. Op het klaverblad *proces* ontstaat er spanning als een organisatie kiest voor een planmatige aanpak, terwijl veranderingen vragen om een dynamische aanpak. Het derde spanningsveld, op het klaverblad *relatie*, treedt op tussen een verticaal georiënteerde governance die is gericht op hiërarchie en een horizontaal georiënteerde governance die is gericht op samenwerking. Het vierde spanningsveld is dat tussen het handelen volgens vaste patronen en het doorbreken van vastgeroeste patronen, op het klaverblad

cultuur. Figuur 6 geeft deze spanningsvelden weer.

Het is goed je te realiseren dat deze spanningsvelden niet zijn te voorkomen en op te lossen. Elk spanningsveld kan zich tijdens een programma of project op verschillende manieren voordoen. Het is echter zaak om deze spanningsvelden te herkennen en hanteerbaar te maken. Daarbij is het van belang de discussie hierover aan te gaan en af te spreken wat dit betekent voor de te ondernemen acties.

Figuur 6: Spanningsvelden bij programma's en projecten



Geluksklavertje toepassen in de praktijk

In de voorafgaande paragrafen is met name ingegaan op de beelden uit de Gateway Reviews en de ervaringen uit gesprekken met opdrachtgevers en Gateway Reviewers. Op basis van deze beelden is het de vraag hoe we deze zogenaamde ‘lessons to be learned’ zelf in de praktijk kunnen toepassen. In deze paragraaf wordt hierop nader ingegaan. Het is niet de bedoeling om een pas-en-klaar antwoord te geven noch om een blauwdruk te beschrijven. Wel wordt er per blaadje van het Geluksklavertje ingegaan op mogelijke vragen en afwegingen die gebruikt kunnen worden als je zelf het Geluksklavertje in de praktijk wilt toepassen om daardoor veranderingen meer in balans te kunnen sturen en beheersen.

Het meer in balans sturen en beheersen brengt nieuwe en aanvullende handelingsperspectieven met zich mee. Deze mogelijkheden en kansen worden nog onvoldoende benut in de praktijk. Op basis van de ervaringen en de gesprekken zijn in elk geval de volgende vragen en afwegingen naar voren gekomen:

- Is er binnen het programma of project de aandacht voor inhoud, proces, relatie en cultuur voldoende in balans? Om hierachter te komen is het van belang hierover met elkaar een open gesprek te hebben. Het Geluksklavertje (bijlage 1) kan hierbij als praatplaat dienen voor dit gesprek.

Als er sprake is van een onbalans op welk van de aandachtsgebieden treedt deze op? Hierbij kunnen de volgende vragen per klaverblaadje behulpzaam zijn:

Klaverblad 1 Inhoud: Wat gaan we veranderen?

- Is de maatschappelijke opgave duidelijk?
- Is duidelijk wie de belangrijkste actoren zijn?
- Heeft er een voorverkenning plaats-

gevonden en zijn hierbij de relevante actoren betrokken geweest?

- Is het doel en beoogde resultaat nog in overeenstemming met de beoogde maatschappelijke opgave?
- Is het doel vastgelegd in een document zoals een business case of PID?
- Zijn er duidelijke afspraken gemaakt over kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer?

Klaverblad 2 Proces: Hoe gaan we het doen?

- Liggen er kwalitatief goede projectplannen?
- Komt binnen en buiten het programma de beleving van het programma overeen met de papieren werkelijkheid? Doen we de juiste dingen, en de dingen goed?
- Is er in de plannen voldoende ruimte ingebouwd om rekening te houden met de dynamiek?
- Is er eenduidigheid over het gehanteerde sturings- en beheersingsmodel (governance)?
- Is duidelijk hoe besluitvorming verloopt en besluiten genomen worden?
- Is er sprake van een geïmplementeerde

risicomanagement waarbij vooral ook naast risico's oog is voor onzekerheden? En worden deze regelmatig geagendeerd op bestuurlijk niveau?

- Worden plannen en het governance model regelmatig aangepast aan de nieuwe realiteit?
- Zijn de activiteiten in de plannen uitvoerbaar?
- Is er een duidelijke relatie tussen de plannen en het maatschappelijk te realiseren doel?

feedback gegeven wordt op individueel en collectief functioneren?

- In hoeverre is er sprake van botsende culturen (normen en waarden) tussen het programma of project en de omgeving?
- Is dit een onderwerp dat ook besproken wordt op bestuurlijk niveau?

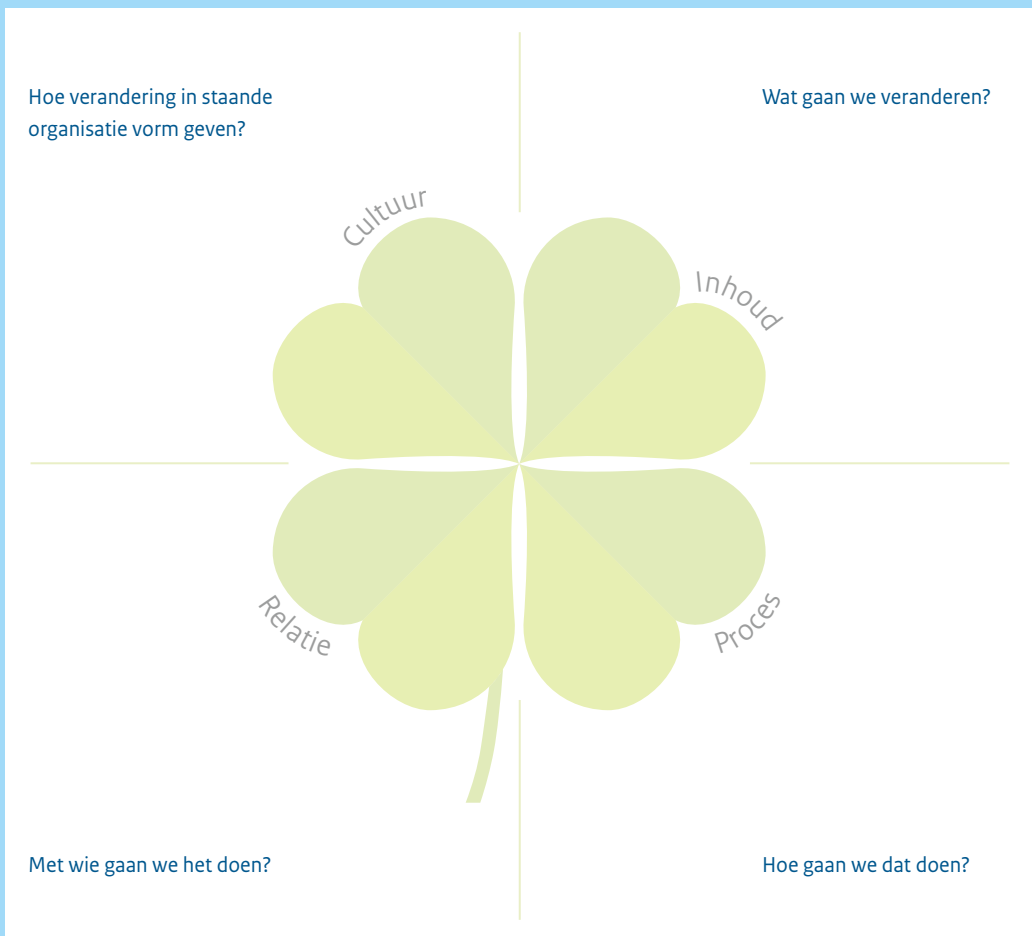
Klaverblad 3 Relatie: Met wie gaan we het doen?

- Heeft men in beeld welke relaties van belang/invloed zijn of kunnen zijn voor het welslagen van het project of programma? Kortom: "Wie zijn de relaties?".
- Hoe vindt de sturing/beïnvloeding hierop plaats?
- Hoe zijn relevante actoren betrokken? Zijn ze betrokken bij de uitvoering (rollen en taken) en bij besluitvorming?
- Is er sprake van een sturingsrelatie gebaseerd op hiërarchie? Of is er sprake van een samenwerkingsrelatie gebaseerd op gelijkwaardigheid?
- Zijn de relaties ook op persoonlijk niveau georganiseerd?

Klaverblad 4: Hoe verandering in staande organisatie vorm te geven?

- Is de gewenste cultuur (waarden, houding en gedrag) goed in beeld?
- Is de bestaande cultuur in beeld? Het verschil tussen de gewenste en de bestaande vormt dus de gewenste cultuurverandering!
- Hoe vindt de sturing/beïnvloeding hierop plaats?
- Welke normen en waarden zijn binnen het programma of project belangrijk?
- Is er sprake van een cultuur die past bij een lerende organisatie waarin ook

Bijlage 1: Praatplaat Geluuksklavertje



Bijlage 2: Geluksklavertje en begrippenkader

In de verschillende bijeenkomsten over de onbalans bij sturing en beheersing van programma's en projecten hebben deelnemers met elkaar begrippen toegekent aan de vier aandachtsgebieden. Hieronder is de oogst weergegeven. Het begrippenkader is een hulpmiddel om met elkaar het gesprek te voeren over de vier aandachtsgebieden.

