

# VU Research Portal

## Entangled public projects

van Berkel, F.J.F.W.

2016

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

van Berkel, F. J. F. W. (2016). *Entangled public projects: The dynamics of interdependence in the public eye*. [PhD-Thesis - Research and graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam]. Vrije Universiteit.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

Publieke projecten kunnen onmogelijk worden uitgevoerd door één enkele overheidsorganisatie, aangezien de benodigde materiële resources (bijv. project financiering of materialen), immateriële resources (bijv. bevoegdheden of technische expertise) en de verantwoordelijkheid voor projectresultaten verspreid zijn over verschillende actoren. Logischerwijs vindt de implementatie van publieke projecten in toenemende plaats in netwerken van nauw samenwerkende politieke, publieke, en private organisaties. Mijn onderzoek richt zich op de realisatie van publieke infrastructurele projecten, met de volgende centrale onderzoeksvraag: hoe wordt de realisatie van publieke projecten beïnvloedt door de afhankelijkheden tussen projectorganisaties en partijen uit hun (inter)organisationele en politieke omgeving?

Afhankelijkheid is één van de belangrijkste drijfveren voor organisaties om relaties aan te gaan met hun omgeving. Het afhankelijk zijn van anderen ligt dan ook aan de basis van verschillende soorten samenwerkingsverbanden, zoals allianties, partnerships, fusies, overnames of uitwisseling van kennis en expertise. Kortom, afhankelijkheid leidt tot de integratie tussen (delen van) organisaties met positieve gevolgen voor prestaties en innovatie. Echter, afhankelijkheid brengt ook uitdagingen voor organisaties met zich mee, in het bijzonder bij de uitvoering van publieke infrastructurele projecten.

Publieke infrastructurele projecten zijn ingebed in netwerken met diverse stakeholders, zoals moederorganisaties, publieke partners, opdrachtgevers, projectfinanciers, aannemers en politici, die allen een belang hebben bij het slagen van een project. Al die stakeholders hebben vaak verschillende criteria om het slagen van een project te definiëren. Dat is afhankelijk van het specifieke belang dat project stakeholders hebben bij de implementatie van projecten. Voor publieke infrastructurele projecten wordt het opereren te midden van deze variëteit aan stakeholders ingewikkeld als verschillende stakeholders een eigen agenda hebben en deze aan projecten opleggen. De verschillende belangen van stakeholders kunnen namelijk onverenigbaar of moeilijk te rijmen zijn met de primaire doelstellingen van projecten. Daarbij moeten projectorganisaties belangrijke activiteiten en beslissingen in overeenstemming brengen met de belangen van de meest invloedrijke stakeholders in hun netwerk, zoals politieke actoren of opdrachtgevers.

Tot dusver heeft wetenschappelijk onderzoek overtuigende en interessante inzichten opgeleverd over de gevolgen van die afhankelijkheden voor het aangaan en onderhouden van relaties tussen organisaties op een strategisch niveau. Er is echter nog maar weinig aandacht besteed aan de wijze waarop degenen die betrokken zijn bij publieke projecten in hun dagelijkse activiteiten, besluiten en interactie omgaan met deze afhankelijkheden.

In het bijzonder blijft het tot op heden onduidelijk hoe de toenemende eisen en druk vanuit de politieke omgeving invloed heeft op de wijze waarop publieke projecten zich op dagelijkse basis verhouden tot en omgaan met hun omgeving.

Projectorganisaties moeten zich namelijk tegelijkertijd richten op het behalen van projectdoelstellingen en het onderhouden van een verscheidenheid aan relaties met actoren binnen en buiten hun organisatie. Ook moeten zij veelvuldig reageren op de eisen en druk vanuit de politieke omgeving. Essentieel is hoe projectorganisaties de grenzen managen tussen hun project, de betrokken organisaties en verschillende stakeholders. Betrokken zijn in een verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden over organisatiegrenzen heen betekent namelijk dat de grenzen tussen projecten en hun omgeving vervagen. Dit vereist dat projectorganisaties strategisch omgaan met de externe inmenging in en invloed op hun project. Teveel inmenging kan leiden tot instabiliteit, desoriëntatie en tijdsverlies door teveel afstemming op verschillende belangen of een te beperkte focus op projectdoelen. Te weinig aandacht besteden aan de omgeving kan weer leiden tot spanningen tussen projectbeslissingen en de belangen van opdrachtgevers of andere stakeholders, met een ontevreden omgeving als gevolg. Het is dus belangrijk om een balans te vinden tussen aanpassing aan de relevante omgeving en het behouden van voldoende onafhankelijkheid om de focus te houden op resultaten. Waar eerder onderzoek zich voornamelijk heeft gericht op strategieën voor organisaties om de grenzen met hun omgeving te 'managen', wil ik in dit proefschrift laten zien dat dit 'managen' van de omgeving een stuk ingewikkelder is dan tot dusver wordt beweerd, wanneer publieke projecten worden uitgevoerd in een politiek gevoelige omgeving.

Om de complexiteit van projectrealisatie in een politieke omgeving beter te begrijpen, kijk ik specifiek naar 'public scrutiny', oftewel de publieke aandacht en controle waarmee overheden, en publieke projecten in het bijzonder, te maken krijgen. In veel gevallen bevinden infrastructurele projecten zich namelijk in het volle zicht van het publiek en de media en genereren ze veel publieke aandacht. Voorbeelden van complexe infrastructurele projecten, waarbij dit aan de orde was, zijn de Noord-Zuid lijn in Amsterdam of de HSL. Wanneer deze projecten niet aan de verwachtingen voldoen of een negatieve invloed hebben op hun omgeving, eindigt dit vrijwel direct op de voorpagina van de krant. Projectproblemen worden daardoor direct een politieke kwestie. Publieke projecten en de verantwoordelijke organisaties die te maken krijgen met een negatieve publieke opinie, zijn als gevolg daarvan veel tijd, aandacht en energie kwijt aan het managen van politieke maatregelen en interventies.

De resultaten van mijn onderzoek suggereren dat een voorgeschiedenis van slecht presterende of falende infrastructurele projecten, met als gevolg veel negatieve publiciteit en publieke aandacht, leidde tot intense politieke druk en controle op projecten. Dit geldt met name voor projecten die werden uitgevoerd in een periode, nadat falen van projecten (bijv. extreme vertragingen of kostenoverschrijdingen) een maatschappelijk en politiek issue waren geworden. Infrastructurele projecten werden vanuit de politiek en betrokken organisaties bijvoorbeeld gedwongen om omvangrijke hoeveelheden informatie beschikbaar te stellen over voortgang en risico's. Projecten moesten zich in toenemende mate aanpassen aan de eisen van stakeholders die de besluitvorming in projectorganisaties probeerden te beïnvloeden. Dit vormde een bedreiging voor de voortgang en het slagen van projecten, doordat projectorganisaties in dergelijke situaties meer bezig zijn met het voldoen aan de eisen van hun omgeving dan aan het werken aan het project. Bovendien werden politieke maatregelen vaak gebruikt om de reputatie en positie van stakeholders te beschermen. De maatregelen van stakeholders om projecten onder controle te krijgen, werden in veel gevallen publiekelijk gecommuniceerd. Impliciet werd de schuld voor mogelijk falen daarmee toegeschreven aan de projecten.

In zulke omstandigheden werd het voor projecten steeds moeilijker om te voldoen aan de toenemende eisen van de omgeving, aangezien die niet alleen een bedreiging vormden voor de voortgang van het project zelf, maar ook voor de reputatie en geloofwaardigheid van het project. Uit eerder onderzoek is bekend dat onder zulke omstandigheden, projectorganisaties strategieën gebruiken om bewust afstand te creëren tussen het project en hun omgeving. Het afschermen van een turbulente of veeleisende omgeving voelt of kan zelfs in sommige gevallen noodzakelijk zijn om (tijdelijk) de focus te houden op de uitvoering en het behalen van resultaten, en versturende inmenging van buitenaf te verminderen.

Dit onderzoek laat echter zien hoe moeilijk het is voor projectorganisaties, die politiek gevoelige projecten moeten realiseren, om zich op een productieve manier af te schermen van hun omgeving. Ondanks pogingen van de projectorganisatie om de afstand tot hun omgeving te vergroten en zich meer te richten op de uitvoering, bleek dat projecten te vervlochten zijn met hun omgeving om dat te bereiken. Dit is helemaal het geval wanneer de geloofwaardigheid van stakeholders in het verleden is geschaad (een voorgeschiedenis van slecht presterende projecten) of als een project een risico vormt voor de reputatie van stakeholders. Dit laatste komt met name voor in het geval van laag vertrouwen in projectresultaten, zoals in mijn onderzoek zichtbaar werd bij de

uitvoering van projecten met een hoge technische complexiteit en veel planningsrisico's. Voor projecten is het vervolgens moeilijk om te voldoen aan de toenemende eisen en druk vanuit de omgeving. De strategieën die projecten doorgaans gebruiken om een buffer te creëren tegen teveel externe druk, eisen en invloed, leiden slechts tot meer sceptis en een toename van bemoeienis. En dat leidt weer tot een verdere verslechtering van de relaties tussen projecten en hun omgeving.

De resultaten van mijn onderzoek laten ook zien dat er vanuit de politiek vaak een grote nadruk werd gelegd op het tijdig afronden van projecten binnen budget. Voor politici, met een verkiesbare termijn waarin zij resultaten moeten laten zien, genereert het openen van bruggen, wegen, of tunnels nu eenmaal meer positieve aandacht dan vraagstukken gerelateerd aan bijvoorbeeld het lange termijn onderhoud. In mijn onderzoek hing de focus op tijdige afronding ook nauw samen met vertragingen en kostoverschrijdingen in eerdere infrastructurele projecten, waarop verantwoordelijke politici en ambtenaren herhaaldelijk waren afgerekend. Aangezien publieke projecten afhankelijk zijn van politieke goedkeuring en steun, moeten projectorganisaties zich vaak voegen naar de snel veranderende politieke prioriteiten. Uit mijn onderzoek blijkt, dat het meebewegen met de eisen vanuit de politieke omgeving, ten koste ging van de beschikbare tijd, energie en aandacht voor de coördinatie en relaties met andere belangrijke stakeholders. De politieke druk op tijdige afronding van projecten versterkte namelijk de gevoelens van tijdsdruk en urgentie binnen projectorganisaties. Hierdoor onstond een sterke behoefte en noodzaak tot snelle besluitvorming. Door de snelheid van projectactiviteiten en besluitvorming was er vaak geen of veel minder tijd beschikbaar voor kennisuitwisseling en coördinatie met andere afdelingen of organisaties die niet in hetzelfde tempo werkten als de projecten (bijv. door andere manier van werken, minder snelle beschikbaarheid van expertise of bureaucratische procedures). Uiteindelijk kwam hierdoor integratie tussen projecten en andere organisaties moeilijker tot stand, met negatieve gevolgen voor overkoepelende strategische doelen (bijv. duurzaamheid en onderhoudbaarheid van infrastructurele objecten op de lange termijn).

Deze resultaten laten dus zien dat de afhankelijkheid tussen publieke projecten en hun politieke omgeving, zowel projectorganisaties als stakeholders, onder druk kan zetten. Politieke druk langs hiërarchische lijnen is een algemeen geaccepteerde werkwijze om publieke organisaties, en dus ook infrastructurele projecten, ter verantwoording te roepen. Dit is logisch. Politieke leiders zijn democratisch gekozen om het publieke belang te dienen. Zij hebben de autoriteit om gedrag en beslissingen van ambtenaren te

beïnvloeden, die dit soort projecten aansturen. Dit onderzoek laat zien dat een dergelijke wijze van aansturen veel lastiger is, wanneer publieke projecten een gezamenlijke inspanning en verantwoordelijkheid zijn van meerdere publieke en private partijen met verschillende, maar legitieme belangen in projectresultaten. In het geval van politiek gevoelige projecten en een buitengewone toename in politieke betrokkenheid of druk, kunnen de relaties tussen projecten en verschillende belanghebbenden geschaad worden. Uiteindelijk zal dit de doeltreffendheid van publieke netwerken om in onderlinge samenwerking publieke projecten te realiseren, verminderen.

Concluderend toont dit proefschrift aan hoe de diverse afhankelijkheden van publieke projecten in een politiek gevoelige omgeving een bedreiging kunnen vormen voor zowel projectrealisatie als het bereiken van overkoepelende organisatiedoelen. Dit betekent niet dat dergelijke projecten gedoemd zijn te mislukken of dat mijn onderzoek pleit voor een grotere onafhankelijkheid van projecten. Door het begrijpen en erkennen van de spanningsvelden die ontstaan door de zichtbaarheid van en politieke druk op publieke projecten, kunnen betrokken actoren beter omgaan met hun positie in een complex netwerk van publieke, private en politieke actoren. Dit proefschrift biedt daarom een aantal belangrijke implicaties voor degenen die in hun dagelijkse praktijk te maken hebben met politiek gevoelige projecten.

Een nieuwe manier van denken is nodig voor actoren die betrokken zijn bij het plannen, voorbereiden en uitvoeren van publiekelijk zichtbare en gecontroleerde projecten. In het geval van slecht presterende overheidsorganisaties zullen politieke leiders en publieke managers veelal reageren door maatregelen te nemen die de controle over 'hun' organisaties vergroot. Op basis van de resultaten van dit onderzoek wordt juist geconcludeerd, dat dergelijke maatregelen projecten verder kunnen ontwrichten, met negatieve gevolgen voor prestaties. Politieke leiders kondigen in zulke omstandigheden bovendien publiekelijk maatregelen aan, waarin in ferme taal de organisaties in kwestie ter verantwoording worden geroepen en tot verandering worden aangezet. Dit is vaak een enquête, audit of evaluatie, waarin de organisatie in kwestie wordt aangewezen als 'schuldige', in combinatie met een aangekondigde reorganisatie, waarmee schoon schip gemaakt wordt. Dit onderzoek laat zien dat publiekelijk aangekondigde maatregelen gevoelens van angst en onzekerheid onder actoren, die de maatregelen moeten ondergaan, kan vergroten. Het is belangrijk dat er beter omgegaan wordt met deze negatieve gevolgen door dergelijke maatregelen voorzichtiger te communiceren.