

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/47255>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-20 and may be subject to change.

PROJECT- VERSUS PROCESMANAGEMENT IN PPS-PROJECTEN: WELKE STIJL LEVERT HET MEESTE OP?

Management van publiek-private samenwerkingsprocessen (PPS) is verre van eenvoudig. De processen zijn complex omdat veel actoren met uiteenlopende belangen aanwezig zijn. Managers van PPS staan vaak voor moeilijke keuzes, die als dilemma kunnen worden gezien en ervaren. Moeten zij juist ruimhartig zijn in het betrekken van partijen of moeten zij bepaalde partijen de toegang tot het proces ontzeggen? Moeten zij streven naar daadkracht en snelheid in het proces of moeten zij de tijd nemen om draagvlak te bouwen onder betrokken partijen?

Inleiding

Veel dilemma's die managers tegenkomen in hun dagelijkse leidinggeven aan complexe projecten kunnen worden gegroepeerd in de tweedeling project-versus procesmanagement. In de literatuur over management van complexe ruimtelijke projecten is dit onderscheid terug te vinden (Gage & Mandell, 1990; Mandell, 2001; Kickert e.a., 1997; Rhodes, 1997; Mandell, 2001; Agranov & McGuire, 2001; Agranov

Jurian Edelenbos, Erik-Hans Klijn, Michiel Kort en Mark van Twist

Dr Jurian Edelenbos is universitair docent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Dr Erik-Hans Klijn is universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en visiting professor aan de School of Public Policy van de Universiteit van Birmingham.

Ir Michiel Kort is senioradviseur bij Berenschot Procesmanagement. Daarnaast is hij verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prof. dr Mark van Twist is buitengewoon hoogleraar publiek-private samenwerking aan de Faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen, decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en directeur van Berenschot Procesmanagement.

& McGuire, 2003; Koppenjan & Klijn, 2004; De Bruijn e.a., 1998; De Bruijn e.a., 2004; Teisman, 2001; Edelenbos, 2000; Esselbrugge, 2003). Er is echter nog weinig bekend over wat de inhoudelijke en procesmatige uitkomsten zijn van beide managementbenaderingen. Deze kennisvraag staat centraal in dit artikel: welke lastige managementkeuzes schuilen achter projectmatige en procesmatige aanpak van PPS en tot welke (inhoudelijke en procesmatige) uitkomsten leiden beide benaderingen in Nederlandse PPS-praktijken?¹ Het artikel heeft als doel om veronderstellingen van project- en procesmanagement empirisch te onderzoeken. Er bestaat relatief veel conceptuele literatuur over proces- en projectmanagement, maar empirisch onderzoek is juist uiterst schaars.

Om de centrale onderzoeksvraag te tackelen hebben we dit artikel als volgt

Lastige managementkeuzes

opgebouwd. Allereerst schetsen we de theoretische focus van dit artikel. Hierin werken we de beide managementbenaderingen, project- en procesmanagement, uit. Vervolgens gaan we in op de onderzoeks aanpak die we gevolgd hebben in ons onderzoek naar managementdilemma's. Daarna geven we de uitkomsten van ons kwantitatief georiënteerde onderzoek weer en kijken we welke managementaanpak, projectmatig of procesmatig, tot goede resultaten leidt. We sluiten af met een paragraaf waarin we de hoofdconclusie neerzetten en kanttekeningen plaatsen bij deze conclusie.

Tabel 1. Overzicht van proces- en projectmanagement

Dimensie	Projectmanagement	Procesmanagement
Focus	Een inhoudelijke analyse van de problematiek. De focus ligt op een goed, inhoudelijk onderbouwd projectvoorstel.	Een analyse van de betrokken partijen, hun belangen, machtsmiddelen, opvattingen en onderlinge relaties. De focus ligt op de belangrijkste partijen en hoe je hen bij elkaar krijgt en houdt.
Kernelementontwerp	Een inhoudelijke oplossing voor de problematiek.	Een beschrijving van het proces dat moet leiden tot oplossing van de problematiek.
Draagvlak creëren	Door inhoud van het initiatief: het is zo goed dat het iedereen overtuigt.	Door het proces: de (relevante) partijen wordt invloed gegeven op de vormgeving van het initiatief, waardoor het voor hen aantrekkelijker wordt.
Omgaan met dynamiek	Door daadkracht: snelle en duidelijke besluitvorming, waardoor veranderende omstandigheden geen grip meer hebben op het initiatief.	Door het open houden van opties: voor actoren moet het initiatief aantrekkelijk zijn en blijven.
Communicatie	Is actoren vooral uitleggen en overtuigen van het plan en volgt na besluitvorming.	Is een proces van overleggen en onderhandelen; besluitvorming is het resultaat hiervan.

Theoretisch perspectief: proces- en projectmanagement

Zoals we in de inleidende paragraaf reeds hebben gezegd, zoeken wij in dit artikel vooral de meerwaarde in het empirisch onderzoek naar project- en procesmanagement. Doel van deze paragraaf is om in onze ogen de dominante veronderstellingen achter project- en procesmanagement weer te geven. We pogen geen gedetailleerd overzicht te geven van bestaande literatuur over project- en procesmanagement. Om die reden is de grootte van deze paragraaf relatief bescheiden gebleven.

Management van PPS wordt vaak vanuit twee perspectieven benaderd, namelijk vanuit het perspectief van projectmanagement en procesmanagement. Deze tweemanagementperspectieven worden in tabel 1 samengevat (Gage&Mandell, 1990; Mandell, 2001; Kickert, Klijn

markeerd met een basisdocument, met daarin de resultaten van de vorige fase en de eisen en de aanpak van de volgende fase. Het resultaat van elke fase wordt getoetst aan dat basisdocument. Projectmanagement is vooral gericht op de interne projectbeheersing en minder op de voortdurende interactie met de omgeving. In een projectbenadering is de aanname dat problemen en oplossingen (binnen bepaalde grenzen) redelijk stabiel zijn. Dit maakt het mogelijk om projectmanagementtechnieken te hanteren: een duidelijke doelstelling, een tijdpad, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct.

Wanneer een activiteit niet statisch is maar dynamisch, is een projectbenadering veel moeilijker en ligt een procesbenadering veel meer voor de hand. Deze dynamiek kan zowel externe als interne oorzaken hebben (De Bruijn e.a., 2004). Er is sprake van externe dynamiek als een activiteit begint als een project, maar zich ontwikkelt tot een proces omdat externe partijen zich bemoeien met het project, die alleen hun eigen probleemdefinities en oplossingen inbrengen. Er is sprake van interne dynamiek als een activiteit begint als een project, maar zich ontwikkelt tot proces omdat de projecteigenaar gedurende het project leert dat het probleem meer omvattend of meer complex is dan hij had gedacht.

Procesmanagement gaat nu juist uit van dynamiek en complexiteit in belangen en perspectieven van vele actoren (Edelenbos, 2000; Teisman, 2001; Esselbrugge, 2003; De Bruijn e.a., 2004). Procesmanagement wordt ook aanbevolen als problemen hardnekkig en ongestructureerd zijn als gevolg van onvoldoende objectieve informatie en afwezigheid van consensus over de te hanteren normen bij probleem of oplossing. Daarnaast poogt procesma-

Een vooraf vastgesteld eindproduct

en Koppenjan, 1997; Rhodes, 1997; Mandell, 2001; Agranov&McGuire, 2001; Meredith, 2000; Mantel, 2005; De Bruijn e.a., 1998; Edelenbos, 2000; Teisman, 2001):

Procesmanagement is dus anders dan projectmanagement (zie ook De Bruijn e.a., 1998). Voert men projectmanagement, dan wordt het proces in fasen ingedeeld, die na elkaar worden doorlopen. Projectmanagement is sterk gericht op het beheersen van de fasen op basis van vijf aspecten: inhoudelijke kwaliteit, kosten, tijd, organisatie en informatie (Meredith, 2000; Mantel, 2005). Elke faseovergang wordt ge-

Box 1. Overzicht dilemma's

Omgang met partijen:

- betrokkenheid versus beheersbaarheid
- variëteit versus representativiteit
- horizontale verhoudingen versus verticale verhoudingen
- openheid versus geslotenheid

Strategische oriëntatie:

- draagvlak versus daadkracht
- communiceren versus conflicteren
- onderzoek als joint fact finding versus onderzoek als stand alone proces
- vertrouwen versus contracten

Stijl projectleiding:

- resultaat gericht versus relatiegericht gericht
- intern versus extern gericht
- reactief versus proactief
- flexibel versus vasthoudend

Procesdynamica:

- sturing op inhoud versus sturing op proces
- doelrealisatie versus doelzoekend
- ontwerpen versus ontwikkelen
- commitment versus bewegingsvrijheid

nagement in te spelen op het feit dat de partijen verschillende percepties hebben over de werkelijkheid. Procesmanagement ziet het oplossen van problemen als een voortdurend proces waarbij de inbreng van eigen waarden en informatie zorgt voor meer consensus tussen de partijen. Door deze openheid in de besluitvorming is er respect voor de wederzijdse belangen.

In die invalshoek past een omgevingsgerichte aanpak door alle belanghebbenden tijdig te laten participeren in het proces op basis van een open dialoog. Projectmanagement kan toch nuttig zijn in een bepaalde ronde of periode van een beleidsproces, omdat gedurende het proces inhoudelijke kwaliteit (goede omschrijving programma van eisen, kwaliteitscontrole en dergelijke), kosten, tijd, organisatie en informatie in de gaten moeten worden gehouden.

Door interactie tussen belanghebbenden wordt de probleemstelling helder en worden oplossingen gekozen en uitgewerkt. Dit kan een andere oplossing zijn dan de initiator in het begin voor ogen had. Bij procesmanagement wordt het te snel aangeven van een oplossing voor het probleem niet nagestreefd, omdat het de noodzaak van het kennen van alle belangen negeert en bovendien de indruk wekt dat andere belangen niet serieus worden genomen.

Onderzoeks aanpak: methodologie en methoden

Op basis van literatuurstudie en vooronderzoek hebben wij dilemma's geconstrueerd waarvan wij vermoeden dat ze voor managers bij complexe ruimtelijke PPS-projecten van belang zijn. Elk dilemma bestaat uit twee polen die theoretisch tegenover elkaar

staan. De dilemma's zijn weergegeven in box 1.

Voor elke 'pool' van een dilemma werden drie stellingen (items) geconstrueerd om de betreffende pool te meten. Respondenten konden via een vijfpuntschaal aangeven in hoeverre zij het met deze stelling eens waren². Daarnaast hebben we stellingen opgenomen over procesmatige en inhoudelijke uitkomsten (zie volgende paragraaf).

Case selectie

Voor het selecteren van interessante cases is eerst een lijst van mogelijke pro-

- Er sprake van vernieuwend ruimtegebruik (verschillende ruimtelijke functies combineren of nieuwe ruimtelijke oplossingen bedenken).
- Er is sprake van publiek-private samenwerking.

Op basis van deze cases zijn uiteindelijk 18 projecten geselecteerd³. De 18 projecten kunnen worden ingedeeld in wegprojecten, gebiedsontwikkelingsprojecten en combinatieprojecten en staan vermeld in tabel 2.

Voor al deze projecten zijn de managers geïdentificeerd. Gepoogd is voor elk project minstens twee managers te ondervragen met de vragenlijst⁴. De vragenlijst is in een face-to-facegesprek afgenomen. In totaal werden 37 managers gesproken. Deze gesprekken hebben geleid tot 32 ingevulde vragenlijsten⁵.

In ons onderzoek hebben we enkele stappen gemaakt. In de eerste plaats hebben we op basis van bestaande literatuur verschillende managementstrategieën als dilemma's geconstrueerd (zie box 1). Daarnaast hebben we de keuze tussen project- en procesbenadering ook als een overkoepelend dilemma geformuleerd, dat kan worden weergegeven door een aantal polen van de door ons geconstrueerde dilemma's. Die polen kunnen worden beschouwd als indicatoren van proces- of project-

Een veelvoud aan partijen en belangen

jecten opgesteld op basis van de MIT-projectenlijst, de projectenlijst van het kenniscentrum PPS en projecten die al in eerder PPS-onderzoek zijn opgenomen. Uit deze lijst zijn 18 projecten geselecteerd waar managers netwerkactiviteiten verrichten. Bij die selectie is gekeken naar vier criteria waaraan de projecten moesten voldoen:

- Ontwikkeling van de ruimte staat centraal.
- Er is sprake van een veelvoud aan partijen en belangen.

Tabel 2. De 18 geselecteerde cases ingedeeld naar type project

Wegprojecten	Gebiedsontwikkeling	Combinatie
A4 Zuid	Hart van de Heuvelrug	Den Haag Centraal
A59	Arnhem Rijnboog	A2 passage
N201	Delft Zuidpoort	Arnhem Centraal
	Maastricht Belvédère	Delft Spoorzone
	Groningen Meerstad	Amsterdam Zuidas
	Roerdelta	Sijtwende
	Wieringerrandmeer	Utrecht Stationsgebied

Box 2. Managementdilemma's verdeeld over project- en procesbenadering

Projectmanagement	Procesmanagement
– beheersbaarheid	– betrokkenheid
– representativiteit	– variëteit
– verticale verhoudingen	– horizontale verhoudingen
– geslotenheid	– openheid
– daadkracht	– draagvlak
– conflicteren	– communiceren
– onderzoek als stand alone proces	– onderzoek als joint fact finding
– contracten	– vertrouwen
– resultaatgericht	– relatiegericht
– intern gericht	– extern gericht
– reactief	– proactief
– vasthoudend	– flexibel
– sturing op inhoud	– sturing op proces
– doelrealisatie	– doelzoekend

management. Wij hebben vervolgens een factoranalyse uitgevoerd om te kijken welke polen met elkaar correleren (en dus een factor uitmaken). Op basis van die factoranalyse hebben we definitieve operationalisering van proces- en projectmanagement bepaald (zie volgende paragraaf). Een hoge factor betekent dat de waargenomen variabele sterk samenhangt met de onderliggende factor, een lage factorwaarde duidt op een zwakke samenhang met de onderliggende factor. Op deze manier kan worden bekeken in welke mate bepaalde dilemmapolen 'representanten' zijn van een bepaald onderliggend construct, in ons geval project- of procesmanagement. De zo verkregen waarden voor proces- en projectmanagement (een gemiddelde van de polen die uit de factoranalyse kwamen) zijn gerelateerd aan de uitkomsten van projecten (gemeten via de percepties van de managers, zie volgende paragraaf).

Management van PPS: proces- of projectmanagement?

Welke keuzes maken managers van grote ruimtelijke PPS-projecten als we de dilemma's in beschouwing nemen en hoe kunnen we deze keuzes plaatsen in de eerder behandelde dichotomie project- en procesmanagement? Daarvoor behandelen we eerst hoe we beide stijlen hebben vastgesteld. Vervolgens gaan we in op de oordelen van de managers over de uitkomsten van de projecten. Ten slotte kijken we naar de relatie tussen de twee stijlen en de scores van de uitkomsten.

Project- en procesmanagement

Zoals gezegd in paragraaf 3 kunnen de dilemmapolen conceptueel worden ondergebracht in de tweedeling project- en procesmanagement. Dit levert een volgend beeld op:

Vervolgens hebben we een factoranalyse uitgevoerd om te bezien welke polen met elkaar correleren, en dus een fac-

tor uitmaken voor proces- en projectmanagement. De volgende polen rond de categorie *procesmanagement* bleken samenhang te vertonen:

- Openheid: de toegang tot het ruimtelijke project is tamelijk eenvoudig. Er wordt gemakkelijk informatie verstrekt over de ontwikkelingen rondom het ruimtelijke project aan geïnteresseerden.
- Draagvlak: er wordt veel tijd genomen om steun voor het ruimtelijke project te verwerven onder belanghebbenden; bijvoorbeeld omdat men verwacht dat de nu genomen tijd later weer wordt teruggewonnen door de verkregen commitment bij de belanghebbenden.
- Onderzoek als joint fact finding: de nadruk wordt gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke informatiebehoeften en op manieren om juist in deze gedeelde behoefte te voorzien. Onderzoek wordt gezamenlijk georganiseerd en uitgevoerd.
- Relatiegericht: de projectleiding stuurt op de competenties van de mensen: goede begeleiding van de medewerkers leidt vanzelf tot kwalitatief goede resultaten, zo is hier de achterliggende gedachte. De projectleiding besteedt veel aandacht aan de persoonlijke ontwikkeling van de projectmedewerkers.
- Flexibel: de projectleiding past zich snel aan aan veranderde omstandigheden. Men is eerder bereid eerder vastgesteld doelstellingen bij te stellen naar nieuw verkregen inzichten.
- Communiceren: partijen proberen het doordrukken van de eigen opvattingen zoveel mogelijk te voorkomen. Er is veel aandacht voor uitwisseling van onderlinge standpunten en de wil om via het gesprek de tegenstellingen te overkomen.

We hebben procesmanagement dus opgebouwd uit (een gemiddelde van) genoemde polen.

Voor *projectmanagement* bleken de volgende polen samenhang te vertonen:

- Beslotenheid: er wordt weinig toegang tot of inzicht in de voortgang van het ruimtelijke project gegeven. Als de groep betrokkenen eenmaal is bepaald, sluit deze zich praktisch af van de omgeving van geïnteresseerden.
- Daadkracht: de nadruk ligt bij het boeken van voortgang op het tempo dat in een project gerealiseerd kan worden; dat daarvoor overleg en zelfs overeenstemming met andere partijen noodzakelijk is wordt negatief gewaardeerd.
- Onderzoek als stand alone proces: alle partijen hebben een eigen strategie waar het gaat om het verzamelen van informatie. Partijen zijn er actief op gericht eigen informatie te verzamelen, die ook kan worden gebruikt om eigen belangen te behartigen. Elke partij bepaalt zelf welke informatie noodzakelijk is.
- Resultaatgericht: de projectleiding stelt de te behalen (tussen- en eind) resultaten voorop bij de aansturing van de medewerkers. De projectleiding bouwt dan ook allerlei prikkels in om tot snelle en goede resultaten te komen.
- Vasthoudend: hiermee wordt bedoeld dat de projectleiding voortdurend streeft naar duidelijke doelstellingen voor het project, waaraan zij onder alle omstandigheden wenst vast te houden.
- Verticale verhoudingen: de relatie tussen projectleiding en medewerkers is hiërarchisch van aard. De projectleiding bepaalt grotendeels hoe het project uitgevoerd wordt;

er is sprake van eenzijdige communicatie van projectleiding naar medewerkers.

Projectmanagement is voor ons onderzoek dus opgebouwd uit (een gemiddelde van) genoemde dilemmapolen.

Uitkomsten: proces en inhoud

We hebben in onze onderzoek de respondenten gevraagd naar hun eigen perceptie van kwaliteit van de uitkomsten. Deze aanpak is arbitrair te noemen, omdat de managers vanwege hun specifieke betrokkenheid een vertekend beeld kunnen geven van de uitkomsten. Echter, de uitkomsten blijven zeer divers ongeacht wier perceptie je als vertrekpunt neemt (gebruikers, stakeholders enzovoort), omdat uitkomsten door verschillende actoren uiteenlopend beoordeeld worden. Wel hebben we voor sommige cases, die we uit eigen onderzoek goed kenden, een eigen beoordeling gemaakt. Hoewel wijzelf over het algemeen tot een iets kritischer beoordeling kwamen dan de

Uitkomsten worden uiteenlopend beoordeeld

betreffende manager was deze afwijking niet groot.

Uitkomsten hebben we onderverdeeld in procesmatige en inhoudelijke uitkomsten. Bij inhoudelijke uitkomsten hebben we enerzijds gekeken naar 'klassieke' indicatoren zoals efficiëntie, maar ook naar criteria die specifiek pasten op deze projecten en hun meervoudig/vernieuwende ruimtelijke karakter. Verder hebben we gevraagd naar de 'toekomstbestendigheid' van een uitgewerkte oplossing, omdat dit soort complexe ruimtelijke processen niet alleen vaak lang duurt maar ook oplossing moet bieden aan een groot aantal waarden dat in het geding is. De inhoudelijke uitkomsten en de items

Box 3. Stellingen over inhoudelijke uitkomsten

1. *Mate van innovatie*; partijen hebben vernieuwende aspecten verder uitgewerkt of hebben nieuwe inhoudelijke aspecten toegevoegd. In openvolgende inhoudelijke plannen en voornemens is vernieuwing te zien in het op te leveren 'product' of in de wijze van organiseren.
2. *Eigen inbreng*; partijen die door beslissingen worden geraakt, vinden dat zij inbreng hebben of hebben gehad in de voorstellen.
3. *Multifunctionaliteit*; partijen vinden dat verschillende (ruimtelijke) functies met elkaar in verbinding worden gebracht of zijn gebracht (bijvoorbeeld wonen/werken/recreatie).
4. *Probleemoplossend vermogen*; partijen zijn van mening dat de oplossing(en) die samen (is)/zijn uitgewerkt de problemen ook daadwerkelijk aanpakken.
5. *Tijdsbestendigheid*; partijen vinden dat de inhoudelijke voorstellen ontwikkelingen in de toekomst afdekken.
6. *Kostenefficiëntie*; partijen zijn van mening dat versies van project(voorstellen/plannen) inclusief het opstellen daarvan meer opleveren dan ze kosten.

Box 4 stellingen over procesmatige uitkomsten

1. *Managementinteracties*; partijen zijn tevreden over de wijze waarop de betrokken projectpartijen invulling hebben gegeven aan het management van het project.
2. *Conflictbeheersing*; partijen zijn van mening dat de projectleiding de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze heeft beheerst.
3. *Voortgang*; partijen hebben gedurende het proces grote impasses of stagnaties niet als frustrerend op de interacties ervaren.
4. *Variëteit*; partijen hebben met uiteenlopende andere partijen geïnteracteed.
5. *Intensiteit*; partijen hebben frequent met elkaar geïnteracteed.

waarmee ze gemeten zijn, zijn te vinden in box 3.

Daarnaast hebben we aandacht besteed aan de procesmatige uitkomsten van PPS-projecten. De procesuitkomsten en de stellingen om ze te meten staan beschreven in box 4.

De managers is gevraagd de onderscheiden indicatoren voor inhoudelijke en procesmatige uitkomsten (zie vorige paragraaf voor conceptualisatie daarvan) te scoren op een schaal van 1 (= een lage waardering) tot 5 (= een hoge waardering). Het resultaat van die beoordeling is weergegeven in tabel 3.

Tabel 3. Oordeel van de managers over de procesmatige en inhoudelijke uitkomsten

Uitkomsten*	Gemiddeld oordeel (N = 32)
<i>Indicatoren inhoud</i>	
Tevredenheid over de mate van innovatie	4,38
Tevredenheid over de mate van eigen inbreng	4,00
Tevredenheid over de mate van multifunctionaliteit	4,44
Tevredenheid over de mate waarin voorstellen een oplossing zijn voor de problemen	4,16
Tevredenheid over de tijdsbestendigheid van het bereikte resultaat	3,81
Tevredenheid over de kostenefficiëntie	3,69
Gemiddelde score inhoud	
<i>Indicatoren proces</i>	
Tevredenheid over het management van de interacties	3,66
Tevredenheid over de conflictbeheersing via de interactie	3,72
Tevredenheid over de voortgang van de interactie	2,94
Tevredenheid over de variëteit van de interactie	4,22
Tevredenheid over de intensiteit van de interactie	4,53
Gemiddelde score proces	

Tabel 4. Correlatiematrix project- en procesmanagement met uitkomsten

N = 26	Procesmanagement	Projectmanagement
Uitkomsten, inhoudelijk	0,457*	

Tabel 5. Correlatiematrix proces- en projectmanagement op onderdelen inhoudelijke uitkomsten

	Procesmanagement	Projectmanagement
Mate van innovatie	,464(*)	,164
Eigen inbreng	,417(*)	,007
Multifunctionaliteit	,088	,775(**)
Probleemoplossend vermogen	,484(*)	-,087
Tijdsbestendigheid	,177	,363
Kostenefficiëntie	,327	,299

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Tabel 6: Correlatiematrix proces- en projectmanagement op onderdelen procesmatige uitkomsten

	Procesmanagement	Projectmanagement
Managementinteracties	,464(*)	,514(**)
Conflictbeheersing	,405(*)	,066
Voortgang	,393(*)	,287
Variëteit	,197	-,109
Intensiteit	,283	-,237

De tabel maakt inzichtelijk dat de managers relatief tevreden zijn over zowel de procesmatige als de inhoudelijke uitkomsten van hun project, maar we zien ook dat de managers over het algemeen meer tevreden zijn met de inhoud (4,08) dan met het proces (3,81). Overigens hangen de procesmatige en inhoudelijke uitkomsten – beide als som van de afzonderlijke items – met elkaar samen (correlatie: 0,69). Dat is natuurlijk niet zo verwonderlijk als men bedenkt dat een positieve score op een proces zich meestal manifesteert in goede uitkomsten.

Relatie managementbenadering en uitkomsten PPS-projecten

Wanneer we kijken naar correlaties tussen proces- en projectmanagement enerzijds en de score op inhoudelijke en procesmatige uitkomsten anderzijds, dan levert dit een volgend beeld op (zie tabel 4).

Tabel 4 geeft een gemiddelde weer over de zes indicatoren die we hebben gebruikt voor inhoudelijke uitkomsten van PPS-projecten en vijf indicatoren voor de procesmatige uitkomsten. Als we de correlaties bekijken van de afzonderlijke indicatoren voor inhoudelijke uitkomsten met project- en procesmanagement, dan komt een volgende tabel tevoorschijn (zie tabel 5).

Hieruit wordt duidelijk dat verschillen bestaan tussen de verschillende indicatoren. Zo blijken drie van de vijf onderdelen waaruit de variabele inhoudelijke uitkomsten zijn opgebouwd, significant te correleren met procesmanagement ($p < 0,05$). Dit zijn de onderdelen: mate van mate van innovatie, eigen inbreng en probleemoplossend vermogen. Bovendien blijkt slechts een van de vijf onderdelen waaruit de variabele inhoudelijke uitkomsten is opgebouwd significant te correleren met projectmanagement ($p < 0,01$); dit is tegelijk wel

de hoogste correlatie (0,775). Dit is het onderdeel multifunctionaliteit.

Als we vervolgens de correlaties bekijken van de afzonderlijke items voor inhoudelijke uitkomsten met project- en procesmanagement, dan zie we het volgende beeld (zie tabel 6).

Ook hier kunnen we verschillen waarnemen tussen de indicatoren. Wat als eerste opvalt, is dat drie van de vijf onderdelen waaruit de variabele procesmatige uitkomsten zijn opgebouwd, significant blijken te correleren met procesmanagement ($p < 0,05$). Dit zijn managementinteracties, conflict-beheersing en voortgang. Daarnaast blijkt slechts een van de vijf onderde-

komsten, zowel procesmatig als inhoudelijk, van die projecten anderzijds. We waren geïnteresseerd in de vraag welke managementbenadering, projectmatig of procesmatig, het meest oplevert.

Tijdens ons algemene onderzoek naar dilemma's in het management van complexe ruimtelijke PPS-projecten kwamen we erachter dat sommige dilemmapolen samenhang vertoonden rond project- of procesmanagement. De volgende dilemmapolen bleken samenhang te vertonen met procesmanagement: openheid, draagvlak, onderzoek als joint fact finding, relatiegericht, flexibel en communiceren. Deze empirische bevinding komt overeen met de literatuur over procesmanagement (zie bijvoorbeeld De Bruijn e.a., 1998; Teisman, 2001; Teisman & Klijn, 2002; Van Twist, 2002; De Bruijn e.a., 2004). Ook kwam uit ons empirisch onderzoek naar voren dat andere dilemmapolen samenhang vertoonden met projectmanagement. Dit waren de volgende polen: beslotenheid, daadkracht, onderzoek als stand alone proces, resultaatgericht, vasthoudend en verticale verhoudingen. Dit komt ook overeen de literatuur over projectmanagement (zie bijvoorbeeld Wijnen e.a., 2000; Meredith, 2000; Mantel, 2005; De Bruijn e.a., 1998; De Bruijn e.a., 2004).

Niet geheel verrassend blijken de dilemmapolen vaak elkaars tegenbeeld te zijn (in het dilemmapaar), bijvoorbeeld: openheid versus beslotenheid, draagvlak versus daadkracht en flexibel versus vasthoudend. Dit komt ook weer overeen met bestaande literatuur over project- en procesmanagement. Projectmanagement is sterk gericht op het beheersen van de fasen op basis van vijf aspecten: inhoudelijke kwaliteit, kosten, tijd, organisatie en informatie (Meredith, 2000; Mantel, 2005). In

Welke benadering levert het meeste op?

len waaruit de variabele procesmatige uitkomsten zijn opgebouwd significant te correleren met projectmanagement ($p < 0,01$). Dit is het item managementinteracties. Het betreft wel meteen de hoogste correlatie (0,514), maar valt weg in het berekenen van het gemiddelde over alle vijf de onderdelen.

Conclusie en discussie

Conclusie

In dit artikel hebben we verslag gedaan van ons onderzoek naar dilemma's in het management van complexe ruimtelijke PPS-projecten, en met name een specifiek onderdeel daarbinnen, namelijk de relatie tussen project- en procesmanagement enerzijds en de uit-

een projectbenadering wordt ervan uitgegaan dat problemen en oplossingen redelijk stabiel zijn, wat het mogelijk maakt om typische projectmatige technieken te hanteren, zoals een duidelijke doelstelling, een tijdpad, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct. Procesmanagement daarentegen gaat uit van dynamiek en complexiteit in belangen en perspectieven van vele actoren (Edelenbos, 2000; Teisman, 2001; Esselbrugge, 2003; De Bruijn e.a., 2004). Verondersteld wordt dat problemen hardnekkig en ongestructureerd zijn als gevolg van onvoldoende objectieve informatie en afwezigheid van consensus over de te hanteren normen bij probleem of oplossing. Daarnaast hebben de partijen verschillende percepties over de werkelijkheid doordat zij niet van begin af aan bij het besluitvormingsproces zijn betrokken. Procesmanagement ziet het oplossen van problemen als een voortdurend proces waarbij de inbreng van eigen waarden en informatie zorgt voor meer consensus tussen de partijen. Door deze openheid in de besluitvorming is er respect voor de wederzijdse belangen.

Verder kwam uit onze empirische analyse tot uitdrukking dat er een (significante) relatie is tussen project- en procesmanagement enerzijds en inhoudelijke en procesmatige uitkomsten anderzijds. Procesmanagement correleert (significante) met zowel inhoudelijke als procesmatige uitkomsten (hoewel er wel duidelijke verschillen zijn tussen de verschillende indicatoren). Projectmanagement blijkt alleen (significante) te correleren met inhoudelijke uitkomsten (hoewel er wel een indicator is die significant correleert met procesmatige uitkomsten, maar dit verdwijnt in het berekenen van het gemiddelde over alle vijf de indicatoren).

Procesmanagement levert meer op

Dit beeld verkregen uit ons empirisch onderzoek komt overeen met bestaande literatuur over (het onderscheid tussen) project- en procesmanagement. Projectmanagement is sterk inhoudelijk gericht op het behalen van projectresultaten vanuit een strak kader met helder omschreven en vaststaande doelen (De Bruijn e.a., 1998; Edelenbos, 2000; Teisman, 2001). Procesmanagement daarentegen is gericht om via een gedragen en transparant procesplan tot rijke oplossingen te komen waaraan stakeholders steun betuigen (De Bruijn, e.a., 1998; Edelenbos, 2000; Teisman & Klijn, 2002; Teisman, 2001; De Bruijn e.a., 2004). Onze hoofdconclusie in dit artikel kan dan ook luiden dat procesmanagement meer oplevert in termen van inhoudelijke en procesmatige resultaten; projectmanagement leidt 'alleen' tot inhoudelijke resultaten.

Discussie en vervolgonderzoek

In de loop van ons onderzoek zijn we op een andere en gerelateerde uitkomst gestuit, die consequenties heeft voor het vervolgonderzoek naar managementdilemma's. Analyse van de stijlen van verschillende managers leerde namelijk dat alhoewel managers de proces- en projectstijl wel herkennen, de managers niet in te delen zijn naar managers die uitsluitend een proces- of een projectstijl hanteren⁶. Kortom, het lijkt er op dat managers strategieën die passen bij procesmanagement en bij projectmanagement door elkaar gebruiken.

Deze uitkomst heeft ook consequenties voor de waardering van project-

en procesmanagement in termen van inhoudelijke en procesmatige resultaten. Managers denken en handelen dus dubbelzinnig. Deze uitkomst viel aanvankelijk buiten de scope van ons empirisch en kwantitatief georiënteerde onderzoek, maar geeft tegelijkertijd stof tot nadenken en leidt tot nieuwe onderzoeksvragen die nader en aanvullend onderzoek vergen. Een interessante vraag wordt dan welke prudente combinaties en keuzes managers maken ten aanzien van project- en procesmanagement in bepaalde situaties en rondes van het PPS-project. En: welke combinaties moeten in welke situaties gemaakt worden wil men tot procesmatige en projectmatige goede uitkomsten kunnen komen? Dit zijn vragen die hoog prijken op onze onderzoeksagenda en waar wij in elk geval de komende tijd mee aan de slag gaan. Dit betekent tegelijkertijd dat we ons onderzoek zeker ook moeten verleggen naar het niveau van de individuele manager en zijn/haar keuzes over tijd. Hiervoor is ander en meer kwalitatief onderzoek nodig naar het gedrag van project- en procesmanagers dagelijks op 'de werkvloer'.

Noten

- 1 Dit artikel is het resultaat van een onderzoek in het kader van en ondersteund door het BSIK programma Vernieuwend Ruimtegebruik.
- 2 De polen werden dus afzonderlijk gemeten en managers werden niet gedwongen een keuze te maken tussen beide polen. Op deze manier verkregen we informatie over elke pool van het dilemma afzonderlijk en was het dus ook mogelijk dat managers helemaal geen dilemma's ervoeren. Dit bleek ook uit onderzoek, maar maakt geen onderdeel uit van dit artikel.
- 3 Het totaal aantal PPS-projecten is niet bekend. Maar als we uitgaan van een optimistische schatting dat er in Nederland circa 60 van deze grote PPS-projecten plaatsvinden (Ecorys vond er slechts 50 in 2002, zie Ecorys, 2002), is dit een steekproef van circa 30 procent.
- 4 Dit is voor de meeste maar niet alle projecten gelukt (zie Klijn, Edelenbos, Kort, Van Twist, 2006).

- 5 Het betrof immers een lange vragenlijst (alleen al 96 items voor de dilemma's) dus de vragenlijst opsturen, zo was onze inschatting, zou een lage respons opleveren. Bovendien wilden we er zeker van zijn dat de vragenlijst ook echt door de betreffende manager werd ingevuld. Deze procedure was tijdrovend, maar zo verkregen we wel goede data aangezien het invullen van de vragenlijsten in interactie geschiedde.
- 6 Voor deze analyse is via multi dimensional scaling gekeken of uit de scores van de individuele managers bepaalde patronen te herkennen waren die op afzonderlijke stijlen zouden kunnen wijzen. Dit was niet het geval.

Literatuur

- Agranov, R., M. McGuire, Big questions in public network management research. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11, 2001, no. 3: 295-326.
- Agranov, R., M. McGuire, *Collaborative Public Management; new strategies for local governments*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 2003.
- Bruijn, H. de, E.F.Ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, *Procesmanagement; over procesontwerpen en besluitvorming*, Schoonhoven, 1998.
- Bruijn, H. de, G.R.Teisman, J. Edelenbos, W.Veeneman (red.), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Utrecht, Lemma pp. 123-150, 2004.
- Edelenbos, J., *Proces in vorm; procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht, Lemma, 2000.
- Edelenbos, J., E.H. Klijn, Managing stakeholder involvement in decision-making: a comparative analysis of six interactive processes in The Netherlands. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, te verschijnen.
- Esselbrugge, M., *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren; een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het managen van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Delft, Eburon, 2003.
- Gage, R.W., M.P. Mandell (eds.), *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*, New York/London, Praeger, 1990.
- Ham, H. van der, J.F.M. Koppenjan, *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur; wenkend of wijkend perspectief*, Utrecht, Lemma, 2002.
- Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, *Voortgangsrapportage PPS*, april 1999, Den Haag.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, Sage, London, 1997 .
- Klijn, E.H., G.R.Teisman, *Governing Public-Private Partnerships; analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships*. In: Osborne (ed.), 2000.

- Klijn, E.H. & G.R. Teisman, Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An analysis of Dutch Case. In: *Public Money & Management*, 23 (4), 270-273, 2003.
- Klijn, E.H., J. Edelenbos, M. Kort en M. van Twist, *Management op het grensvlak van publiek en privaat. Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*, Den Haag, Lemma, 2006.
- Koppenjan, J.F.M., E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks; a network perspective on problem solving and decision making*, London, Routledge, 2004.
- Kort, M.B., *Organiseren van Samenwerking, stedelijke vernieuwing en organiserend vermogen*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2005.
- Kouwenhoven, V.P., *Public-private partnership: fad or model? (in Dutch)*, Delft, Eburon, 1991.
- Mandell, M.P., Network management: strategic behaviour in the public sector. In: R.W. Gage and M.P. Mandell (eds.), *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*, Praeger, New York, 1990.
- Mandell, M.P. (ed.), *Getting results through collaboration; networks and network structures for public policy and management*, Westport, Quorum Books, 2001.
- Mantel, S.J., *Core concepts of project management*, New York, Wiley, 2005, second Edition.
- Meredith, J.R. & S.J. Mantel, *Project management: a managerial approach*, New York, Wiley, 2000, fourth edition.
- Osborne, S.P. (ed.), *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, London, Routledge, 2000.
- Osborne, S.P. & V. Murray, *Understanding the process of public-private partnerships*. In: Osborne, S.P. (ed.), *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, London: Routledge, pp. 70-83, 2000.
- Rhodes, R.A.W., *Understanding Government*, Open University Press, Buckingham, 1997.
- Savas, E.S., *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York, Seven Bridges Press, 2000.
- Teisman, G.R., *Complexe Besluitvorming: Een Pluricentrisch Perspectief op Besluitvorming over Ruimtelijke Investerings*, 's-Gravenhage, Vuga, 1992.
- Teisman, G.R., *Sturen via creatieve concurrentie*, Nijmegen, Catholic University of Nijmegen, 1997.
- Teisman, G.R., Procesmanagement: de basis voor partnerschap? In: *ESB*, 83(4170): 21-26, 1998.
- Teisman, G.R., E.H. Klijn, Public-Private partnerships in the European Union: officially suspect, embraced in daily practice. In: Osborne (ed.), 2000, pp. 165-186.
- Teisman, G.R., *Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen. Over management in netwerksamenlevingen*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2001.
- Teisman G.R. & E-H Klijn, Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? In: *Public Administration Review*, volume 62, no. 2, pp. 197-205, 2002.
- Twist, M.J.W. van, *Dubbelspel: publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*, Utrecht, Lemma, 2002.
- Wijnen, G., W. Renes en P. Storm, *Projectmatig werken*, Utrecht, Het Spectrum, 2000, 17e druk.