

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/2066/68784>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-21 and may be subject to change.

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

Liever een gevarieerd dan een intensief netwerk



Ruimtelijke projecten zijn vaak complex. Er zijn niet alleen veel actoren bij betrokken, de actoren zijn onderling vaak ook heel verschillend. Voor het wel-slagen van een project is een goede samenwerking met andere partijen van groot belang. Geregeld worden speciale projectbureaus opgericht om projecten goed te managen. De managers leggen contacten en bouwen netwerken op om het project tot een goed einde te brengen. In dit artikel staat de invloed van het contactenpatroon van managers centraal. We onderscheiden twee patroondimensies – variëteit en intensiteit – en vragen ons af welk contactenpatroon bij complexe ruimtelijke projecten de beste resultaten oplevert.

Besluitvorming rondom ruimtelijke projecten vindt plaats in netwerken van actoren. Een netwerk kan daarbij gezien worden als een samenstel van partijen met een publieke, private of publiek-private achtergrond. Iedere partij heeft eigen doelstellingen en belangen. Kenmerkend voor een netwerk is dat er geen hiërarchisch bovengeschiedte partij is. Alle partijen in een netwerk sturen en beïnvloeden en worden gestuurd en beïnvloed. In het bereiken van hun doelstellingen zijn partijen onderling afhankelijk (Hanf & Sharpf, 1978; Rogers & Wetten, 1982; Gage & Mandell, 1990). De macht van een actor in een netwerk is afhankelijk van de mate

waarin zijn inzet essentieel of onmisbaar is voor het eindresultaat. Macht wordt hierbij opgevat als de formele en informele mogelijkheden om de gedragalternatieven van anderen te beïnvloeden.

Werken in netwerken leidt niet vanzelf tot goede resultaten (De Bruijn et al, 2004). Actief netwerkmanagement is nodig om uit deze complexe processen bevredigende resultaten te halen. De meeste grote ruimtelijke projecten worden dan ook intensief gemanaged en begeleid. Er bestaan zelfs speciaal voor dat doel opgerichte projectbureaus of andere organisatorische constructies. Managers moeten goed bekend zijn met alle betrokken partijen en hun netwerken om te kunnen sturen en het netwerk effectief te laten zijn. Partijen zijn meestal actief in meerdere netwerken tegelijk. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen vaste netwerken (zoals tussen overheden, of tussen kennisinstellingen of belangengroepen) en tijdelijke netwerken (bijvoorbeeld een consortium voor een project). Managers moeten dus continu in staat zijn om op een goede manier gebruik te maken van de relaties tussen netwerken (Koppenjan & Klijn, 2004). Sturen in netwerken heeft meer de vorm van faciliteren van interacties, verkennen van interessante opinies en opvattingen en verbinden van actoren, dan hiërarchische sturing (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999; Koppenjan & Klijn, 2004). Het is de vraag welk contactenpatroon van een manager tot betere resultaten leidt.

Verschillende Contactenpatronen

De centrale vraagstelling van dit artikel is welk type contactenpatroon tot betere

uitkomsten in ruimtelijke projecten leidt. Is dat een contactenpatroon met een hoge of lage intensiteit en/of hoge of lage variëteit? Voor het contactenpatroon van een aantal managers is een intensiteitscore en een variëteitscore berekend. Vervolgens is de tevredenheid van de managers over de uitkomsten van zijn of haar project gemeten en is naar een verband gezocht met de mate van variëteit en intensiteit van zijn of haar netwerk.

Op grond van het gegeven dat managers in ruimtelijke projecten veel actoren met elkaar moeten verbinden, verwachten wij dat zowel een sterke variëteit als sterke intensiteit zullen leiden tot grotere tevredenheid over de uitkomsten (Meir & O'Toole, 2001; Koppenjan & Klijn, 2004). Hoe meer variëteit, hoe beter de uitkomsten zullen zijn. Immers hoe meer variëteit, hoe meer managers kunnen schakelen tussen arena's en inhoudelijke variëteit kunnen organiseren, maar ook hoe meer intensiteit, hoe beter de uitkomsten. Immers hoe meer intensiteit, hoe beter managers in de gelegenheid worden gesteld om vertrouwen op te bouwen en procesmanagement toe te passen.

Onderzochte projecten

De managers in het onderzoek zijn zowel integrale projectmanagers als managers die verantwoordelijk zijn voor deelprojecten. Er is naar gestreefd om van elk onderzocht project minstens twee managers te interviewen. In de meeste gevallen is dat gelukt. In de interviews werd de managers een uitgebreide gestandaardiseerde vragenlijst voorgelegd. In totaal is de vragenlijst door 32 managers van achttien complexe ruimtelijke projecten ingevuld. Deze projecten zijn onderverdeeld in drie typen:

Tabel 1 Achttien onderzochte projecten ingedeeld naar type

infrastructuur	gebiedsontwikkeling	combinatie
A4 Zuid	Hart van de Heuvelrug	Den Haag Centraal
A 59	Arnhem Rijnboog	A2 passage
N201	Delft Zuidpoort	Arnhem Centraal
	Maastricht Belvédère	Delft Spoorzone
	Groningen Meerstad	Amsterdam Zuid-As
	Roerdelta	Sijtwende
	Wieringerrandmeer	Utrecht Stationsgebied
		W4 project

infrastructuurprojecten, gebiedsontwikkelingsprojecten en combinatieprojecten. In tabel 1 staan de onderzochte projecten genoemd.

Kenmerkend voor al deze projecten is een complex en langdurig besluitvormingsproces. In een groot aantal projecten is sprake van meervoudig ruimtegebruik, waarbij meerdere functies in hetzelfde gebied met elkaar gecombineerd worden. Het gaat dan om wonen, werken, winkels, horeca, groen en niet te vergeten infrastructuur. Voorbeelden van zulke projecten zijn Nieuwe Sleutelprojecten Arnhem, Den Haag, Utrecht en Amsterdam Zuid-As. Ook in Arnhem Rijnboog, Delft Spoorzone en Delft Zuidpoort is er sprake van meervoudig ruimtegebruik. In het project Delft Spoorzone bijvoorbeeld, worden boven een treintunnel 1500 woningen, 50.000 vierkante meter kantoren en voorzieningen ontwikkeld. In andere projecten wordt het meervoudig ruimtegebruik gezocht in combinaties van de natuur- en recreatiefunctie met wonen, werken en/of infrastructuur. In Groningen Meerstad bijvoorbeeld is een dergelijke invulling duidelijk zichtbaar. Doelstellingen van het project zijn intensief ruimtegebruik

en voorinvesteringen in het landschap, het creëren van 8000 nieuwe woningen, recreatievoorziening, verbetering van de verbinding tussen stad en regio en vergroting van de kwaliteit van het landschap.

Managers en hun netwerken

Hoe zien de netwerken van de managers van grote ruimtelijke projecten er uit, of anders gezegd met wie hebben zij het meeste contact? Om deze vraag te beantwoorden zijn de managers bevraagd naar de frequentie van contact met verschillende overheidsorganen, ontwikkelaars, architecten, financiers et cetera. De frequentie daarvan hebben zij aangegeven op een schaal van één tot zes (oplopend van nooit naar wekelijks). In totaal hebben we van 31 managers gegevens over hun netwerk verzameld. Op basis van deze gegevens kan zowel de intensiteit als de variëteit van het contactenpatroon worden vastgesteld. Voordat op het contactenpatroon van de managers zelf wordt ingegaan, wordt in tabel 2 ingezoomd op de mate waarin 19 verschillende partijen in de netwerken voorkomen. Tabel 2 laat de gemiddelde contactfrequentie van managers met de negentien verschillende partijen zien. Hiertoe is per partij de gemiddelde contactfrequentie bepaald; de scores van de eenendertig respondenten zijn per partij opgeteld en door eenendertig gedeeld.

Adviesbureaus hebben de hoogste gemiddelde contactfrequentiescore. Op twee staan gemeenten en op drie burgers. Een gemiddelde contactfrequentie van meer dan vijf betekent dat bijna alle managers zeer geregeld contact hebben met adviesbureaus, gemeenten en burgers. De hoge score van de adviesbureaus komt doordat er in veel ruimtelijke projecten behoefte

Tabel 2 Gemiddelde contactfrequentie van negentien

partijen (N=31)

actor	gemiddelde contactfrequentie
Ministerie van V&W	4,0
Ministerie van VROM	3,8
Ministerie LNV	2,2
Ministerie BZK	1,4
Ministerie van Economische Zaken	2,2
Ministerie van Financiën	3,1
Provincies	4,4
Gemeenten	5,2
Vastgoed ontwikkelaar(s)	4,4
Bouwers	3,3
Banken / financiers	2,9
Projectontwikkelaars	4,7
Architecten	3,5
Kenniscentra	2,9
Belangenorganisaties	4,3
Adviesbureaus	5,3
Consortia privaat	4,5
Diensten	2,7
Burgers	5,1

De schaal van deze tabel is als volgt: (1) nooit, (2) tussen één keer per negen maanden en één keer per anderhalf jaar, (3) minstens één keer per negen maanden, (4) minstens één keer per vier maanden, (5) minstens één keer per twee maanden, (6) minstens één keer per twee weken.

is aan externe ondersteuning. Het gaat hier bijvoorbeeld om de uitvoering van haalbaarheidsstudies en doorrekenen van businesscases. De hoge score van gemeenten kan verklaard worden uit het feit dat veel van de onderzochte projecten gemeentelijke projecten zijn. De frequentie van contacten met burgers is een indicatie voor een grote betrokkenheid van burgers bij ruimtelijke projecten.

De ministeries van Binnenlandse Zaken (BZK), Economische Zaken (EZ) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en uitvoerende overheidsdiensten hebben daarentegen de laagste gemiddelde contactfrequentie. Het lage contactniveau met de departementen kan deels verklaard worden uit de aard en samenstelling van de onderzochte projecten in het kader van dit onderzoek. Bij ruimtelijke

projecten speelt BZK nu eenmaal minder een rol. Omdat bedrijventerreinen nauwelijks in de projecten zitten, geldt hetzelfde voor EZ. Met LNV wordt in een beperkt aantal projecten, zoals Hart van de Heuvelrug veel contact onderhouden, maar omdat veel projecten stedelijk van karakter zijn, zoals verschillende stationsontwikkelingsprojecten scoort LNV door het geheel genomen laag. Een zelfde redenering geldt voor overheidssdiensten zoals de Dienst Landelijk Gebied en Domeinen.

Tevredenheid van managers

Zijn managers tevreden over de uitkomsten van de ruimtelijke projecten waar ze bij betrokken zijn? Bij het in kaart brengen hiervan is onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke en procesmatige uitkomsten. Dit onderscheid is gangbaar in de literatuur over netwerken en complexe besluitvorming (Edelenbos, 2000; Koppenjan & Klijn, 2004). Bij inhoudelijke uitkomsten wordt gekeken naar wat voor projecten zijn gerealiseerd en hoe de projecten in de praktijk vorm hebben gekregen. Bij procesmatige uitkomsten wordt gekeken naar het verloop van de besluitvormingsprocessen; kende het proces bijvoorbeeld een vloeiend verloop of konden knelpunten en stagnaties worden geconstateerd? De verschillende gehanteerde indicatoren voor inhoudelijke en procesmatige uitkomsten staan in tabel 3. Deze indicatoren zijn gescoord op een vijfpuntsschaal waarbij een hogere score staat voor meer tevredenheid.

Managers zijn over het algemeen redelijk tevreden over zowel de inhoudelijke als procesmatige uitkomsten van hun projecten. De tevredenheid over inhoud is iets hoger dan de tevredenheid over het proces. In de literatuur over complexe projecten

Tabel 3 Mate van tevredenheid van managers met inhoudelijke en procesmatige uitkomsten

gemiddeld oordeel (N=32)

indicatoren inhoud	
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	4,08
indicatoren proces	
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 mate waarin partijen met elkaar contact hebben gehad	4,22
Tevredenheid over de frequentie waarmee partijen contact met elkaar hebben gehad	4,53
Gemiddelde score proces	3,81

wordt de relatie tussen proces en inhoud vaak aangehaald (zie ondermeer Kickert e.a., 1997; Edelenbos, 2000; Koppenjan & Klijn, 2004). Een goed doorlopen proces zorgt bijvoorbeeld voor meer commitment van partijen aan het proces en de uitkomsten. Andersom geldt dat wanneer managers het resultaat positief beoordelen ze ook eerder geneigd zijn om positief terug te kijken op het proces. Dit vinden wij ook terug in ons onderzoek. Tussen de gemiddelde scores van alle procesindicatoren en de gemiddelde scores van alle inhoud indicatoren bestaat een behoorlijk sterke correlatie (correlatiecoëfficiënt van 0,69).

Contactenpatroon en tevredenheid

Is er een relatie tussen het type contactenpatroon van de manager en de mate van tevredenheid van de manager over de uitkomsten? Ten behoeve van de analyse maken we onderscheid tussen twee

Tabel 4 Verband tussen uitkomsten en intensiteit en variëteit (N=31).

type contactenpatroon	regressiecoëfficiënt	significantie
intensiteit	.169	.339
variëteit	.393	.032

Een score is significant indien deze < 0,05

typen contactenpatronen van managers: variëteit en intensiteit. Variëteit staat voor het aantal partijen waarmee de manager contacten onderhoudt. Voor iedere manager is ten behoeve van de analyse een variëteitscore berekend. Deze score is berekend door het aantal partijen waarmee de manager contacten onderhoudt te delen door het totale aantal partijen uit de contactenmatrix. In deze matrix waren 19 partijen voorgedefinieerd (zie tabel 2). Deze variëteitscore wordt berekend door het aantal partijen waarmee een manager contact heeft te delen door het aantal van negentien partijen waarmee hij of zij mogelijk contact heeft. Indien een manager contact heeft met acht partijen is de variëteitscore dus acht gedeeld door negentien.

Intensiteit staat voor de frequentie waarmee de manager contacten onderhoudt met andere partijen. Voor iedere manager is ten behoeve van de analyse ook een intensiteitscore berekend. Deze score is berekend door eerst voor alle partijen waar de manager contact mee heeft (dus de categorie nooit uitgezonderd) de frequentiescores op te tellen. Vervolgens is deze uitkomst gedeeld door het aantal partijen waar contact mee is. Stel een manager heeft contact met vijf partijen en de frequentiescores zijn 2, 3, 4, 4 en 5, dan wordt de intensiteitscore verkregen door achttien door vijf te delen.

Via regressieanalyse is gekeken naar de verklarende waarde van intensiteit en variëteit voor de tevredenheid van de managers over de uitkomsten. Daartoe zijn de scores op de indicatoren procesmatige en inhoudelijke uitkomsten gemiddeld, zodat er per manager één score

voor uitkomsten ontstaat. Vervolgens is regressieanalyse uitgevoerd met intensiteit en variëteit als onafhankelijke variabelen en de tevredenheid over de uitkomsten als afhankelijke variabele. De resultaten van deze analyse staan opgenomen in tabel 4. Uit de analyse komt naar voren dat de variëteit van het netwerk veel sterker dan de intensiteit samenhangt met tevredenheid over de uitkomsten. Het verschil is significant. Dit betekent dat managers om goede resultaten te bereiken met voorrang zouden moeten inzetten op het betrekken van een breed scala aan partijen. Dat lijkt belangrijker dan de intensiteit waarmee contacten met partijen worden onderhouden.

Het mag een enigszins verrassende uitkomst genoemd worden, omdat intensiteit in de literatuur over procesmanagement over het algemeen net zo belangrijk wordt gevonden als variëteit. Een hoge intensiteit biedt meer gelegenheid om strategieën af te stemmen en creëert meer voorwaarden voor vertrouwen (Koppenjan & Klijn, 2004). Een mogelijke verklaring voor deze uitkomst kan gevonden worden in het gegeven dat een aantal projecten zich ten tijde van het onderzoek nog in de beginfase bevindt en intensiteit dan wellicht nog niet zo'n rol speelt. Hiernaar kan nader onderzoek worden verricht.

Voor het belang van variëteit kunnen verschillende verklaringen gevonden worden in de literatuur over netwerken. In de eerste plaats wordt vaak aangegeven dat beslissingen op vele uiteenlopende plaatsen genomen worden. Dit betekent dat de managers met uiteenlopende actoren contact moeten onderhouden om beslissingen te beïnvloeden en te



Bijschrift

verbinden (Kopenjan & Klijn, 2004; Meir & O'Toole, 2001). Als we de variëteit van een netwerk in verband brengen met literatuur over verrijking en *strong en weak ties* (Teisman, 1997; Granovetter, 1973) kan nog een andere verklaring gevonden worden. Het blijkt dat strong ties van belang zijn voor het behouden van voortgang en dat weak ties juist van belang zijn voor nieuwe ideeën en een beter resultaat (verrijking). In ruimtelijke projecten zijn nieuwe ideeën en verrijking wellicht van grotere invloed op de tevredenheid over het resultaat dan snelheid. Dit is wel weer verklaarbaar als we kijken naar het karakter van ruimtelijke projecten. Veelal is sprake van meervoudig ruimtegebruik en multifunctionaliteit en zijn creatieve oplossingen vereist.

Betere uitkomsten door variëteit

Het management van complexe ruimtelijke projecten is verre van eenvoudig. Er zijn veel partijen betrokken met een scala

aan doelstellingen en belangen. Om tot goede resultaten te komen is het de taak van de manager om deze partijen allemaal op de een of andere manier een rol te geven in het proces. Hiertoe staan de manager verschillende mogelijkheden ter beschikking. In dit artikel zijn we naast de contactpatronen in algemene zin nader ingegaan op de betekenis van intensiteit en variëteit voor de tevredenheid van managers over inhoudelijke en procesmatige uitkomsten.

De conclusie kan getrokken worden dat het heel effectief kan zijn voor het resultaat om op gezette tijden partijen te betrekken met vernieuwende ideeën. De correlatie tussen variëteit van het netwerk en de tevredenheid over de uitkomsten is significant, de correlatie tussen intensiteit en de tevredenheid over de uitkomsten is dat niet. Om betere resultaten te bereiken moet een manager dus meer inzetten op het betrekken van een breed scala aan partijen. Dat lijkt belangrijker dan het



onderhouden van intensieve relaties met veel partijen. Maar misschien is die intensiteit wel weer op een andere wijze van belang voor de uitkomsten (bijvoorbeeld via verschillende typen netwerk management strategieën) en is de samenhang indirect en daarom hier niet significant. Er is verder onderzoek nodig om hierover uitspraken te kunnen doen.

Michiel Kort (mqk@berenschot.com) werkt bij Berenschot Procesmanagement en promoveert aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Erik-Hans Klijn (klijn@fsw.eur.nl) en Jurian Edelenbos (edelenbos@fsw.eur.nl) zijn respectievelijk als hoogleraar bestuurskunde en universitair hoofddocent bestuurskunde verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Mark van Twist (mjt@berenschot.com) is directeur van Berenschot Procesmanagement en verbonden aan de Radbouduniversiteit als bijzonder hoogleraar

Literatuur

Bruijn, J.A. de, & E.F. ten Heuvelhof (1999) *Management in Netwerken*. Lemma, Utrecht

Bruijn, J.A. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos & W. Veenema

(red) (2004) *Meervoudig ruimtegebruik en het managen van meerstemmige processen*. Lemma, Utrecht

Edelenbos, J. (2000) *Proces in vorm*. Lemma, Den Haag

Gage, R & M.P. Mandell (1990) *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. Praeger, New York

Granovetter, M.S. (1973) 'The strength of weak ties', *American Journal of Sociology*, jg. 78, nr. 6.

Hanf, K. & F.W Scharpf (red) (1978) *Interorganizational policy making*. Sage, Beverly Hills, CA.

Klijn, E.H., J. Edelenbos, M. Kort & M. van Twist (2006) *Management op het grensvlak van publiek en privaats, hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS projecten*. Lemma, Den Haag.

Koppenjan, J & E.H. Klijn (2004) *Managing uncertainties in networks*. Routledge, London

Meier, K.J., L.J. O'Toole (2001) 'Managerial strategies and behaviour in networks: a model with evidence from U.S. public education', *Journal of Public Administration and Theory*, jg. 11, nr. 3, p. 271-293

Rogers, D.L. & D.A. Whetten (1982) *Interorganizational coordination*. Iowa University Press, Des Moines

Teisman, G.R. (1997) *Sturen via creatieve concurrentie: een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*. Inaugurele rede, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen