

PROMOTIE-ONDERZOEK GEEFT ORGANISATIEMODEL VOOR

Overheid begint door de bomen heen

FOLKERT NICOLAI

Stelling zes die Daan van Egeraat bij zijn dissertatie heeft gevoegd, is een *oratio pro domo*. „Rond de implementatie van telematica is de komende jaren behoefte aan adviseurs die op het raakvlak van de publieke en private sector de rollen van diplomaat, psycholoog, filosoof en regisseur kunnen verenigen.” Als we zo’n adviseur zoeken, moeten we voortaan dus meteen aan Van Egeraat denken. Die heeft immers al heel wat keren met dit bijltje gehakt.

Op ‘Een Herculische opgave – De implementatie van telematica in de verkeer- en vervoersector als inter-organisatorisch veranderingsproces’ hoopt Daan van Egeraat (1959) binnenkort te promoveren tot doctor in de filosofie aan de Technische Universiteit van Delft.

Van Egeraat heeft de afgelopen tien jaar van nabij meegemaakt hoe de overheid probeert om, al dan niet samen met de ‘markt’, telematica op de samenleving los te laten. De auteur werkte eerder zelf bij die overheid – Verkeer en Waterstaat – en begeleidde later enkele van zulke telematicaprojecten als extern adviseur, werkzaam bij het bureau DynaVision.

Met die ‘implementatie van telematica’ is het eigenlijk van meet af aan tobben geweest, stelt Van Egeraat terugblikkend vast. Heel wat projecten wilden maar niet van de grond komen, doordat er nog onvoldoende markt voor was of voor kon worden gevonden, of simpelweg doordat de betrokkenen bij zo’n project er samen niet uit konden komen.

Dat had wel iets te maken met het innovatieve karakter van telematica, wat de sturing van het creatieve proces bemoeilijkt. Maar het lag vooral aan een volgens Van Egeraat verkeerde organisatorische aanpak. Vooral in de beginjaren, zo aan het eind van het vorige decennium, ging de overheid er te veel van uit dat telematicaprojecten in wezen eenvoudige klussen zijn, die op basis van een voldoende technologisch kennisniveau vrij snel kunnen worden uitgevoerd. *Quod non*, concludeert Van Egeraat.

Eind jaren tachtig liep Nederland in de toepassing van telematica



• De ontwikkeling van telematica, bijvoorbeeld als instrument om het verkeer te sturen.

Economische Zaken terechtkwam.

Het ministerie moest, wilde het concrete projecten tot stand brengen, te rade gaan bij de marktsector. Die moest de kennis inbrengen die bij el

een soort telematisch noodverband dat op aandrang van de (toen nog) Stichting Nederland Distributieland zou worden aangelegd in afwachting van de breedstedige standaard voor

Eind jaren tachtig liep Nederland in de toepassing van telematica – zoals elektronische data-uitwisseling, douane-automatisering en videotex – wat achter bij andere industrielanden. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat liep op zijn beurt achter bij ministeries als Onderwijs en Wetenschappen, Economische Zaken en Landbouw. Dat schreeuwde op een snelle inhaalmanoeuvre. Zeker als wordt bedacht dat 'telematica' ook toen al werd gezien als middel om de positie van Nederland Distributieland te behouden en de doorstroming van verkeer en vervoer te bevorderen.

De eerste reactie van het ministerie was: we doen het zelf. Dat bleek echter een verkeerd uitgangspunt. Het telematische kennisniveau op het ministerie was miniem. Verspreide afdelingen wisten er op deelgebieden wel iets van, maar aan de top ontbrak elke kennis van, laat staan visie op telematica. Van Egeraat was getuige van een versplinterde beleidsvorming, terwijl bovendien van een 'positieve attitude' ten overstaan van telematica geen sprake was. Veelzeggend was dat de regie bij de ontwikkeling van een uniforme transportcode niet bij Verkeer en Waterstaat, maar bij

te rade gaan bij de marktsector. Die moest de kennis inbrengen die hij al opdeed bij de ontwikkeling van eigen projecten. De markt was dus vooral de 'leverancier', die, al dan niet door de overheid gesubsidieerd, in opdracht van Verkeer en Waterstaat bij telematicaprojecten werd betrokken. Pas jaren later werd de marktsector als partner beschouwd in wat we nu publiek-private samenwerking zouden noemen.

Megaschil

Begin jaren negentig verbeterde er wel al iets. Verkeer en Waterstaat richtte een Coördinatiepunt Telematica op, waarmee de aanwezige kennis op deelgebieden werd gebundeld. Het ministerie onderscheidde een aantal 'functionaliteiten' die telematica zou kunnen hebben, bijvoorbeeld voor routeplanning, telewerken, handhaving en bewaking, verkeersgeleiding, marktbemiddeling (waaronder vracht) en transacties. Er werden acht speerpunten geformuleerd en dertig projecten benoemd.

De meeste daarvan flopten volledig, zoals Van Egeraat laat zien. Een fraai voorbeeld is de 'megaschil',

zou worden aangeegd in afwachting van de broodnodige standaard voor elektronisch berichtenverkeer. Over zo'n megaschil was al sinds 1989

gepraat, waarbij de inzichten van de vele betrokken partijen ver uiteenliepen. Uiteindelijk zou de gedachte door 'de markt' worden verworpen als 'te log en te veel iets van de overheid'. De megaschil was organisatorisch gezien een bananenschil geworden.

Sommige latere projecten zijn wel min of meer geslaagd. Van Egeraat noemt als voorbeelden de invoering van het grondplaatsbepalingssysteem Loran-C in Nederland en het project Digweg, waarbij naar een gestandaardiseerde, maar voor veel overheids- en commerciële toepassingen geschikte digitale wegenkaart werd gezocht.

Dat het hiermee beter afliep, schrijft Van Egeraat toe aan een veelheid van factoren. De belangrijkste zijn dat deze projecten veel meer in de markt wortelden en bovendien niet als 'project' maar eerder als 'programma' werden uitgevoerd. Ze werkten niet statisch toe naar een tevoren vastgesteld doel, maar ontwikkelden zich met de marktbehoeften en de stand der techniek in een richting die tevoren

een soort telematisch noodverband dat op aandringen van de (toen nog) Stichting Nederland Distributieland zou worden aangelegd in afwachting van de broodnodige standaard voor elektronisch berichtenverkeer. Over zo'n megaschil was al sinds 1989 gepraat, waarbij de inzichten van de vele betrokken partijen ver uiteenliepen. Uiteindelijk zou de gedachte door 'de markt' worden verworpen als 'te log en te veel iets van de overheid'. De megaschil was organisatorisch gezien een bananenschil geworden.

Sommige latere projecten zijn wel min of meer geslaagd. Van Egeraat noemt als voorbeelden de invoering van het grondplaatsbepalingssysteem Loran-C in Nederland en het project Digweg, waarbij naar een gestandaardiseerde, maar voor veel overheids- en commerciële toepassingen geschikte digitale wagenkaart werd gezocht.

Dat het hiermee beter afliep, schrijft Van Egeraat toe aan een veelheid van factoren. De belangrijkste zijn dat deze projecten veel meer in de markt wortelden en bovendien niet als 'project' maar eerder als 'programma' werden uitgevoerd. Ze werkten niet statisch toe naar een tevoren vastgesteld doel, maar ontwikkelden zich met de marktbehoeften en de stand der techniek in een richting die tevoren

alleen op strategisch niveau was aangewezen.

Het project Digweg was het eerste waarbij het zogenoemde 'Hercules-model' – het eigenlijke thema van de dissertatie – volledig werd toegepast. Dat model maakte het mogelijk 'een gestructureerde beschrijving te geven van de inhoudelijke ontwikkeling van Digweg, als complex geheel van *parallel* te ontwikkelen deelgebieden of opgaven'. Het Hercules-model gaat uit van een matrix van negen 'opgaven', die successievelijk moeten worden uitgevoerd.

Die opgaven betreffen de conceptontwikkeling, de organisatie van de besluitvorming en de organisatie van het 'krachtenveld' van bij het project te betrekken partijen, en dan telkens op macro-, meso- en microniveau. In het hart van de matrix zien we het programmamanagement, dat aan het hele proces op dynamische wijze sturing moet geven. Dat programmamanagement vindt plaats op het mesoniveau, dus tussen overheid en markt in.

Kenners van de mythologie zullen opmerken dat er drie 'opgaven' ontbreken, want Hercules verrichtte twaalf 'werken'. Een feit is intussen, althans volgens Van Egeraat, dat het model ook bij latere projecten terdege heeft gewerkt. En het model kan zijn nut blijven bewijzen bij de

grote telematische projecten die Verkeer en Waterstaat ons in talloze nota's in het vooruitzicht blijft stellen.

De rol van het ministerie is in de loop der jaren totaal veranderd, kan men met Van Egeraat vaststellen. Verkeer en Waterstaat werd van opdrachtgever partner. Zijn verantwoordelijkheid betreft niet meer de uitvoering, maar de regie en het stellen van randvoorwaarden. Het ministerie houdt zich niet meer met 'beleidsontwikkeling' bezig, maar is betrokken bij 'business development'. Het ziet toepassing van telematica niet – alleen – als beleidsinstrument, maar streeft naar grootschalige maatschappelijke implementatie.

Daarbij is Verkeer en Waterstaat voortaan een partner in het kader van publiek-private samenwerking, waarbij de financiering niet meer uitsluitend uit de openbare middelen geschiedt. De overheid, zou je kunnen zeggen, begint te leren hoe ondernemen werkt.

** D.H. van Egeraat: Een Herculische opgave – de implementatie van telematica in de verkeer- en vervoerssector als inter-organisatorisch veranderingsproces (1998). Het boek is in eigen beheer uitgegeven door DynaVision Management Consultancy in Wassenaar.*