

## ADVIES ADAPTIEF PROGRAMMEREN

Adaptief programmeren is in de Spelregels MIRT opgenomen vanwege de erkende meerwaarde van de methode (zie Kader 1). Er is echter nog weinig ervaring met het in de praktijk toepassen hiervan, de term roept nog vraagtekens op of wordt heel verschillend geïnterpreteerd. Ook de verankering van de methode in de MIRT-projecten en programma's kan beter. Iedereen wil wel rekening houden met adaptiviteit, maar hoe doe je dat nu eigenlijk?

### Kader 1: samenvatting meerwaarde adaptief programmeren

- Minder risico op over- en onderinvestering door rekening te houden met onzekerheden, mogelijkheden optimalisatie over tijd en inbouwen flexibiliteit;
- Meer kansen om functionaliteit te verbeteren en innovatieve oplossingen te vinden door bredere scope en zoeken naar meekoppelkansen;
- Betere onderbouwing van besluitvorming door meer en betere beslisinformatie;
- Effectievere samenwerking tussen partijen doordat deze een ambitie delen en gezamenlijk een voorkeursstrategie zoeken.

Het Leerplatform MIRT heeft daarom Stratelligence opdracht verleend om een tweetal pilot-workshops adaptief programmeren te organiseren voor de projectleiders van MIRT-projecten en de kwartiermakers/programmalleiders van gebiedsgerichte programma's. Daarnaast is gevraagd op basis van de workshops de leerervaringen vast te leggen in een naslagwerk en te verwerken in een advies aan de opdrachtgever over doorontwikkeling, duur en inhoud van het programma en de verdere verankering van adaptief programmeren in de MIRT-praktijk. Voor deze opdracht werkt Stratelligence samen met WB de Ruimte.

In dit memo is het advies over de doorontwikkeling van adaptief programmeren beschreven. Hierbij hebben we onderscheid gemaakt in aanbevelingen op vier deelgebieden. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- **Het verder verankeren van adaptief programmeren**, door 1) het opdrachtgeverschap duidelijk te beleggen en op resultaten af te rekenen, 2) ontschotting in geld en in organisaties, 3) een nieuw soort borging en 4) een ander soort samenhang en clustering van opgaven, maatregelen en overleg.
- **De aanpak bestuurlijk in te bedden** via 1) het organiseren van een bestuursmeeting over 'adaptief besturen', 2) het intensiever betrekken van bestuurders bij de adaptieve projecten en programma's, en 3) het zorgen voor een gedragen en gezamenlijk bestuurlijk doel.
- **Adaptief programmeren inhoudelijk door te ontwikkelen** door 1) de bestaande beschreven aanpak aan te vullen met de gevonden nieuwe inzichten, 2) een digitaal handboek/wegwijzer adaptief programmeren als groeidoel op te stellen, 3) de meerwaarde uit te dragen via *best practices* en te investeren in het vinden van en verspreiden van *best practices*, 4) te borgen dat monitoring plaatsvindt van ontwikkelpaden en daadwerkelijk bijgestuurd kan worden.
- **De training door te ontwikkelen** via 1) het aanpassen van de duur van de training naar twee dagen waardoor meer ruimte ontstaat voor de oefeningen en extra inhoud, 2) de workshops meer 'op maat' te maken naar de behoefte van de

deelnemers, en 3) een lerende community op het gebied van adaptief programmeren te bouwen.

De workshops en onze eigen ervaring hebben geleerd dat bij de meest succesvolle toepassing van adaptief programmeren, de volgende kritische succesfactoren vervuld zijn:

- Verschillende partijen werken samen vanuit een brede scope, met een gezamenlijk hoger doel dat idealiter niet te sterk politiek bepaald is;
- Er is een goede, vaak lang bestaande samenwerking tussen partijen;
- Iemand functioneert als gezaghebbend ambassadeur voor het adaptieve programma, de samenwerking en het hogere doel;
- Het programma betreft een gebied of er wordt bij een project gebiedsgericht gewerkt;
- Een adaptieve houding komt tot uiting in organisatie van monitoring en bijsturing op de lange termijn;
- Er is lange termijn continuïteit in het project of programma, waardoor monitoring en adaptieve afwegingen op basis van de ontwikkelde ontwikkelpaden geborgd zijn.

#### **HET VERDER VERANKEREN VAN DE AANPAK**

Voor het verder verankeren van de aanpak is het belangrijk te realiseren wat nieuwe aspecten van adaptief programmeren zijn. Adaptief programmeren heeft overeenkomsten met projectmatig werken, risicomanagement, scenario denken en omgevingsmanagement maar heeft gemiddeld meer focus op onzekerheden, een meer integrale aanpak, en als echt nieuw aspect het optimaliseren in de tijd.

Dit heeft consequenties voor het benodigde abstractieniveau van betrokkenen, de governance, maatregelensets, financiering, samenwerkingspartners en bestuurlijke borging. Afwegingen moeten plaatsvinden tussen maatregelen op korte en lange termijn, tussen verschillende sectoren en schaalniveaus. Dit vraagt om vier belangrijke stappen:

#### ***Beleg het opdrachtgeverschap duidelijk en reken af op de adaptieve resultaten***

Hoewel de noodzaak om adaptief te programmeren in diverse adviezen en spelregels is vastgelegd en wordt voorgeschreven, is er geen duidelijke eigenaar aan te wijzen. Er is geen opdrachtgever die de toepassing kan afdwingen en die controleert of projecten en programma's zich op dit gebied aan de afgesproken spelregels houden en de kennisontwikkeling op het gebied van adaptief programmeren is evenmin formeel belegd, bijvoorbeeld bij het leerplatform MIRT. Dit is essentieel voor de verdere uitrol van adaptief programmeren. Project- en programmaleiders zouden in de opdrachtbrief opdracht moeten krijgen conform de MIRT-spelregels te onderzoeken of adaptief programmeren meerwaarde heeft. Indien dit het geval is, dienen de project- en programmaleiders bij het presenteren van resultaten aan te tonen dat er adaptief geprogrammeerd is doordat:

- Alle kortetermijnmaatregelen logisch passen binnen de langetermijnambities;
- Er voldoende mogelijkheden zijn om de langetermijnambities te bereiken, bijvoorbeeld door ruimtelijke reserveringen te maken voor maatregelen in de toekomst of te investeren in kennisontwikkeling;
- Er voldoende progressie gemaakt wordt met kortetermijnmaatregelen om de langetermijnambities op tijd te halen;

- Er voldoende flexibiliteit is ingebouwd om de ambities onder verschillende omstandigheden en scenario's te bereiken;
- Er voldoende aandacht is gegeven aan het slim combineren van opgaves om de functionaliteit te vergroten of kosten te beperken.

### ***Ontschot geld en organisaties***

De ontwikkeling van een infrafonds naar een mobiliteitsfonds zonder sectorale schotten, past hierin maar zou verder doorontwikkeld kunnen worden om bijvoorbeeld ook de uitruil tussen nieuwbouw en beheer & onderhoud eenvoudiger te maken, reserveringen te maken voor nog nader te programmeren maatregelen en aan organisaties toe te wijzen gelden en verantwoordelijkheden.

### ***Ontwikkel een nieuw soort borging***

Door veranderingen in samenstelling van teams of bestuur kunnen focus en afspraken gedurende een traject veranderen. Om continuïteit te borgen ten aanzien van commitment aan de doelen kunnen gemaakte afspraken vastgelegd worden in 'commitment packages' die een langere houdbaarheidsdatum hebben dan de doorlooptijd van het programma en/of de zittingstermijn van bestuurders.

### ***Breng een ander soort samenhang en clustering van opgaven en maatregelen en overleg aan***

Er zijn vooral mogelijkheden bij gebiedsgewijs werken met samenhangende thema's, waarbij de samenhang en afhankelijkheden tussen de regio's en van andere thema's niet vergeten mogen worden. De gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's passen hierin maar zijn net gestart en missen nog kennis en ervaring. Voor projecten die nu niet binnen een dergelijk programma vallen zou een vergelijkbare inbedding ook relevant kunnen zijn (vergelijk A6), en ook projecten die wel binnen het gebied vallen, maar niet binnen de thematische scope, hebben te maken met afhankelijkheden en koppelkansen (vergelijk thema's Westland, energietransitie, herstructurering en bereikbaarheid). Cruciaal is de samenhang in opgaven en het kunnen organiseren van stakeholders in relatie tot de doelen. Zo is ook een programma denkbaar voor bereikbaarheid op Europese schaal waarbij luchtvaart, railvervoer, Mobility as a Service en ruimtelijke rolverdeling in samenhang worden gezien om naar een duurzamere bereikbaarheid en economische versterking te komen op dat niveau. Wat de beste manier is om projecten en programma's te structureren en optimaal adaptief te programmeren, vraagt nog de nodige experimenteerruimte. Neem daarvoor de tijd.

## **DE BESTUURLIJKE INBEDDING VAN DE AANPAK ADAPTIEF PROGRAMMEREN**

Tijdens de workshops is naar boven gekomen dat de bestuurlijke kant van adaptief programmeren door project- en programmaleiders als een groot risico wordt gezien. Bestuurders en de politiek hebben over het algemeen een groot belang bij korte termijn successen. De adaptieve aanpak is bij uitstek een methode voor lange termijn doelen en ontwikkelpaden. De andere kant is dat (regionale) samenwerking binnen adaptieve projecten en programma's juist succesvol kan zijn door overeenstemming op bestuurlijk niveau over gezamenlijke doelen. Om de bestuurlijke inbedding van adaptief programmeren te verbeteren worden drie adviezen gegeven.

### ***Organiseer een bestuursmeeting over 'adaptief besturen'***

Organiseer een meeting van een dagdeel die aantrekkelijk is voor bestuurders (wethouders, gedeputeerden en directeuren), Nodig voor deze meeting bestuurders uit die allemaal in de praktijk met adaptief besturen te maken krijgen. Zorg voor een goede mix tussen bestuurders die dicht bij de praktijk staan en bestuurders die op een hoger abstractieniveau met adaptief programmeren te maken hebben en project- en programmaleiders.

Indien de groep te groot wordt, is het te overwegen om de bestuurders van programma's en projecten met een vergelijkbare complexiteit en scope bij elkaar te zetten, bijvoorbeeld alle mobiliteitsprogramma's. Dit vergroot de kans op samenwerking tussen de programma's en snelle verdieping in de discussie. Mogelijk nadeel is dat bestuurders dan niet van heel andere projecten en programma's kunnen leren.

Het programma van deze meeting kan bestaan uit:

- Duidelijk statement over de noodzaak van adaptief programmeren in relatie tot het MIRT, uitgedragen door de minister, SG of DG.
- Presentaties van praktijkcases, zowel vanuit het perspectief van de project- en programmaleiders als vanuit het perspectief van de bestuurder.
- (Panel) discussies over het nut en de noodzaak van adaptief programmeren, de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om adaptief programmeren tot een succes te maken, de spanning tussen de oplossingen op de korte termijn versus de lange termijn ontwikkelpaden.

### ***Betrek bestuurders intensiever bij de adaptieve projecten en programma's***

- Betrek bestuurders meer bij de inhoud van het programma, zodat meer bestuurlijk begrip ontstaat over de adaptieve methode;
- Laat *best practices* zien en vier successen in het adaptieve programma samen met bestuurders;
- Zorg voor aandacht voor bestuurlijke doelen en succes op de korte termijn binnen het adaptieve programma;
- Sluit voor de bestuurlijke sturing zoveel mogelijk aan bij bestaande, al succesvol gebleken, samenwerkingen en overlegstructuren.

### ***Zorg voor een gedragen en gezamenlijk bestuurlijk doel***

Het vinden van een gezamenlijk doel, gedragen door alle betrokken partijen wordt in de workshops gezien als één van de belangrijkste succesfactoren voor het kunnen opstellen en uitvoeren van een adaptief programma. Tegelijkertijd ervaren de project- en programmaleiders de bestuurlijke onzekerheden als belangrijkste onzekerheid. Komen tot een gedragen gezamenlijk doel kan gestimuleerd worden door:

- Het vinden van, en commitment verkrijgen voor, een gezamenlijk doel vanuit (regionale) bestuurders kan gestimuleerd worden door het afspreken van 'commitment packages', waarbij doelen van stakeholders met elkaar verbonden worden.
- Het aanstellen van een ambassadeur, die vanuit een onafhankelijke positie, met de verschillende bestuurders en stakeholders kan werken aan een gezamenlijk doel, vanuit de verschillende belangen.

## **DE INHOUDELIJKE DOORONTWIKKELING VAN ADAPTIEF PROGRAMMEREN**

De workshops hebben voortschrijdend inzicht opgeleverd dat tot een verdere inhoudelijke uitwerking van de methode adaptief programmeren aanleiding geeft. We onderscheiden vier inhoudelijke hoofdaanbevelingen.

### ***Vul de bestaande beschreven aanpak aan met de gevonden nieuwe inzichten***

Uit de workshops en de ervaring in de praktijk blijken dat de bestaande handreikingen nog niet alle onderdelen bevatten of dat ze genuanceerd kunnen worden. De belangrijkste aanvullingen en nuanceringen uit dit proces zijn:

1. Voeg stap 0 toe aan het stappenplan. Voorafgaand aan de stappen 1 tot en met 3 zoals beschreven in het KiM-rapport is het belangrijk om eerst voldoende tijd te besteden aan de ambities en doelen en aan de juiste scope van het project of het programma. De scope van een MIRT-project of gebiedsprogramma moet voldoende breed gedefinieerd worden om de meerwaarde van het adaptief programmeren volledig tot uiting te laten komen, en met alle meekoppelkansen en een integrale aanpak rekening te houden. Er moet in deze stap idealiter een gezamenlijk en overkoepelend doel geformuleerd worden, dat gedragen en doorleefd wordt door alle stakeholders.
2. Ga in praktijk soepel om met het schema in de KiM-rapportage of pas dat aan. Adaptief programmeren is ook waardevol in geval van typisch endogene/beïnvloedbare onzekerheden, zoals bestuurlijke, financiële en kennisonzekerheden. Vaak zorgt beïnvloeding niet voor 100% zekerheid voor (de start van) het project/programma en dan is de adaptieve aanpak ook waardevol. Dit geldt in het bijzonder als niet alle stakeholders een onzekerheid kunnen beïnvloeden. Wat voor de één endogeen is, is voor de ander niet-beïnvloedbaar (exogeen).
3. Benadruk in de aanpak en stappenplannen dat het doorlopen van de stappen van adaptief programmeren een iteratief proces is wat je doorloopt om steeds beter keuzes te kunnen maken over het uitvoeren van maatregelen op de korte en langere termijn. Een iteratieslag bevordert de kwaliteit van het proces. Naarmate je meer weet doorloop je opnieuw de stappen, op een ander niveau van grof naar fijn. Gedurende dit proces kunnen ook nieuwe stakeholders aanhaken.

### ***Stel een digitaal handboek/ wegwijzer adaptief programmeren als groeidocument op***

In de afgelopen jaren zijn er diverse inhoudelijke stappen gezet om de aanpak adaptief programmeren te ontwikkelen op basis van de methode adaptief deltamanagement., zoals de handreiking adaptief deltamanagement, de handreiking adaptief programmeren, en de rapporten '*Adaptief programmeren in het fysiek-ruimtelijk beleid*' (KiM), en '*Hoe omgaan met flexibiliteit in infrastructuurbeleid en MKBA's infrastructuur?*' (CPB). Ook zijn enkele pilots uitgevoerd.

Doordat er nog voortdurend nieuwe ervaringen en inzichten ontstaan, is de methode nog niet uitontwikkeld. Er ontstaan nog steeds nieuwe inzichten, die een aanvulling kunnen zijn maar soms ook inconsistenties opleveren met eerdere documenten. Daarom bevelen we aan om een groeidocument op te stellen, toegankelijk via het leerplatform, waarin de laatste stand van zaken is opgenomen, qua tips, stappen, checklists, herziene inzichten en cases, inclusief

eventueel te benaderen contactpersonen. Met name voorbeelden uit de droge infrastructuur zijn nog onvoldoende beschikbaar voor geïnteresseerden.

De wegwijzer fungeert als leeswijzer en oplegger bij een groot aantal achterliggende documenten en casebeschrijvingen. Door modulair te werken met links naar achterliggende documenten, kan relevante informatie snel aangepast worden. Wanneer er voor alle relevante onderdelen van adaptief programmeren voldoende materiaal is, kan dan een compleet overzicht worden samengesteld, bijvoorbeeld een website waarop alles te vinden is en die permanent doorontwikkeld met een Wikipedia-achtige manier van werken. Inhoudelijke benodigde doorontwikkeling zien we op het gebied van governance, monitoring, bestuurlijke inbedding, het verder uitwerken van het daadwerkelijke programmeren met voorbeelden van cases, schema's en visualisaties en de data die je daar voor nodig hebt.

### ***Draag de meerwaarde uit via best practices en investeer in het vinden van en verspreiden van best practices***

De meerwaarde van adaptief programmeren (zie Kader 1, pagina 1) blijkt nog niet door iedereen te worden (h)erkend. Daarom is het belangrijk dat ervaringen en *best practices* worden gedeeld en dat voor die onderwerpen waarbij deze nog niet voldoende bekend zijn, zoals governance binnen een programma/project, ervaringen worden verzameld en de *best practices* worden bepaald. Ook voor het droge domein zijn succesvolle toepassingen te vinden, die nu nog niet algemeen bekend zijn. Wel is er minder ervaring dan in het natte domein en zijn inhoudelijke breedte en politieke gevoeligheid van de vraagstukken doorgaans groter.

### ***Borg dat monitoring plaatsvindt van ontwikkelpaden en daadwerkelijk bijgestuurd kan worden***

De mogelijkheid van bijsturing van het ontwikkelpad is een cruciaal aspect van adaptief programmeren. Daar is nog weinig ervaring mee. Doorgaans heeft een ontwikkelpad een langere doorlooptijd dan een project of programma. Monitoring als instrument voor bijsturing van het ontwikkelpad kan alleen als de governance voor het ontwikkelpad zodanig georganiseerd is dat nog bijsturing mogelijk is. Er moet ook na het opheffen van het projectteam of programmteam een partij verantwoordelijk zijn voor monitoring en signalering dat bijsturing nodig is, en de positie hebben om de bijsturing daadwerkelijk te gaan organiseren. Borging in een staande organisatie is van groot belang, zowel voor de monitoring en signalering, als de bijsturing van het ontwikkelpad. De suggestie kan ontstaan dat adaptief programmeren vooral in de onderzoeksfase en verkenningsfase van MIRT-projecten en programma's relevant is. Ook in de planuitwerking, realisatie en daarna is het belangrijk elementen van de aanpak te borgen. De impact is minder, maar voor het benutten van de ingebouwde flexibiliteit, is het juist in deze fasen van belang te monitoren en bij te sturen.

## **DE DOORONTWIKKELING VAN DE TRAINING**

In het 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> kwartaal van 2018 hebben projectleiders van MIRT-projecten en programmleiders van gebiedsprogramma's apart een training adaptief programmeren gevolgd in de vorm van twee workshops. In het naslagwerk zijn de draaiboeken, oefeningen

en presentaties opgenomen die zijn gebruikt, ten behoeve van de herhaalbaarheid van de workshops.

Tijdens de uitvoering van deze eerste twee trainingen is ervaring opgedaan, op basis waarvan een drietal adviezen wordt gegeven over de doorontwikkeling van deze workshops en het vervolg van het leertraject adaptief programmeren.

### ***Pas de duur van de training aan naar twee dagen waardoor meer ruimte ontstaat voor de oefeningen en extra inhoud***

In de evaluatie van de training kwam naar voren dat de meeste deelnemers graag in plaats van 2x een halve dag, 2x een hele dag aan de training zouden willen besteden. Voordelen van meer tijd en ruimte in de training zijn:

- Meer tijd voor de oefeningen. Deelnemers hebben behoefte aan meer tijd voor het doorlopen van de oefeningen;
- Meer tijd voor reflectie op wat er in de oefeningen wordt geleerd;
- Meer tijd voor reflectie op de toepasbaarheid van de methode adaptief programmeren en de verschillen met de huidige werkwijze;
- Ruimte in de training voor een aantal onderdelen dat in de huidige workshops aangestipt is, maar waar conform de evaluatie meer aandacht voor gewenst is;
  - Relatie met de MIRT-systematiek: in welke fase wordt adaptief op welke manier toegepast?;
  - De rol van monitoring in relatie tot de ontwikkelpaden en de keuze van maatregelen;
  - De rol van de opdrachtgever van de adaptieve projecten en programma's.

### ***Maak de workshops meer 'op maat' naar de behoefte van de deelnemers***

De huidige workshops zijn geschikt voor het geven van een algemene training op het gebied van adaptief programmeren. Uit de evaluatie komt naar voren dat naast deze algemene training ook behoefte is aan andere vormen en betrokkenheid van andere doelgroepen. De huidige workshops zouden doorontwikkeld kunnen worden tot een aantal trainingen, meer op maat van de deelnemers:

- Training voor het projectteam/programmteam: doorlopen van de stappen van adaptief programmeren, met behulp van de oefeningen. Zowel in workshop 1 als in workshop 2 wordt de case vervangen door het eigen project of programma. Het project-/programmteam krijgt zo de gelegenheid om, in korte tijd en op hoofdlijnen, de stappen van adaptief programmeren te doorlopen.
- Kort programma voor opdrachtgevers en DT-leden: om kennis te maken met adaptief werken, waarbij de training wordt ingekort tot een halve tot één dag. Voorbeelden van en nut en noodzaak van adaptief programmeren krijgen meer aandacht ten opzichte van oefeningen.
- Intervisietraject: projectleiders/programmleiders komen onder begeleiding regelmatig bijeen om ervaringen uit te wisselen en te reflecteren op elkaars successen en problemen, bijvoorbeeld voordat er resultaten gepresenteerd moeten worden aan programmaraad of mijlpalen bereikt worden.

- Verdiepingstraining voor experts die de techniek van adaptief programmeren verder willen ontwikkelen, waarbij o.a. stap 3 dieper onderzocht wordt met de deelnemers.
- Training voor eenieder die meer wil weten over de methode adaptief programmeren of overweegt een training voor het programmteam te starten: huidige training maar dan 2x een hele dag.

***Bouw een lerende community op het gebied van adaptief programmeren***

Succesvol werken aan adaptief programmeren vindt plaats op verschillende niveaus in de projecten en programma's. Bestuurders moeten leren denken in termen van adaptief besturen en wat dat bestuurlijk en politiek voor kansen en bedreigingen oplevert. Opdrachtgevers moeten zorgdragen voor de verankering en stimulering van adaptief programmeren in hun project- en programmaopdracht. Project- en programmaleiders moeten het adaptief besturen kunnen faciliteren en in hun team het adaptief programmeren kunnen aansturen. Experts moeten de techniek van adaptief programmeren beheersen en die in systeem en berekeningen kunnen vertalen. Binnen een lerende community kunnen al deze aspecten aan bod komen. Hierbij kan gedacht worden aan:

- Verbreden van het aanbod aan trainingen, zoals verwoord in het vorige advies;
- Jaarlijks organiseren van een conferentie adaptief werken waar ervaringen gedeeld worden en gelijkgestemden elkaar ontmoeten;
- Via LinkedIn een groep maken waar deelnemers aan de groep met elkaar kunnen discussiëren, vragen gesteld kunnen worden en informatie over adaptief programmeren uitgewisseld kan worden. De LinkedIngroep kan gekoppeld worden aan de website van het Leerplatform;
- Netwerk adaptief programmeren bouwen, waarin zowel project- en programmaleiders als consultants deelnemen (onder aantrekkelijke condities te betrekken in projecten en programma's), onderlinge leerbijeenkomsten, trainingsaanbod etc.