

**Rijkswaterstaat als partner:
Van asfaltboer tot suikeroom**

Tim Busscher
Rijksuniversiteit Groningen,
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
t.busscher@rug.nl

Niels Heeres
Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
n.heeres@rug.nl

Sander Lenferink
Rijksuniversiteit Groningen,
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
s.lenferink@rug.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
24 en 25 november 2011, Antwerpen**

Samenvatting

Rijkswaterstaat als partner: van asfaltboer tot suikeroom

Om de complexiteit in de ruimtelijke en infrastructuurplanning het hoofd te kunnen bieden gaat Rijkswaterstaat op zoek naar (nieuwe) partners. Relaties moeten worden opgebouwd met partners op het nationale en regionale niveau en met marktpartijen. Met behulp van zeven bepalende aspecten in de selectie van partners wordt een beeld geschetst hoe op deze drie niveaus wordt aangekeken tegen de relatie met Rijkswaterstaat.

Op landelijk niveau blijkt dat Rijkswaterstaat wordt gezien als een monofunctionele asfaltboer. Het is in de beleving een uitvoeringsorganisatie met een grote kennis van zaken, die door haar technische monofunctionele wereldbeeld regelmatig botst met andere departementen. Op regionaal niveau heeft Rijkswaterstaat ook een deskundige uitstraling, maar wordt haar rol veelal tot beperkt tot suikeroom die niemand echt mag. Dit ligt besloten in het krachtige instrumentarium van Rijkswaterstaat en het tempo en de politieke druk die door de infrastructuurontwikkelingen worden gegenereerd. Deze maken een duurzame relatie tussen regionale partijen en Rijkswaterstaat gecompliceerd. Marktpartijen zien dat Rijkswaterstaat in verandering is, waardoor kennis verdwijnt. Hierdoor kunnen conflicten ontstaan, ware het niet dat Rijkswaterstaat als belangrijkste klant te vriend gehouden moet worden. Bovendien heeft Rijkswaterstaat de markt ook nodig om aan haar taakstelling te kunnen voldoen. Van twee kanten wordt hier dus de noodzaak tot het sluiten van partnerschappen onderkend.

Concluderend kan gesteld worden er van alle kanten aan Rijkswaterstaat getrokken wordt, waardoor deze zich als monofunctionele organisatie voor dilemma's gesteld ziet staan. Hoewel er op papier allerlei veranderingsprocessen worden doorgevoerd en er actief naar partners wordt gezocht, blijkt de praktijk echter weerbarstig. Het opbouwen van een stabiele relatie met Rijkswaterstaat blijkt moeilijk doordat de taakstelling van monofunctionele aard is en het beschikbare instrumentarium samenwerking nog niet onontkoombaar maakt.

1. Introductie

*"Hi. I'm an intelligent, attractive, cultured, recently divorced woman in her early forties looking for a man whose maximum in life isn't 'pull my finger' or 'smelt it, dealt it'.
Box no. 5022"¹*

De wereld verandert. In de zoektocht naar een partner worden ouderwetse contactadvertenties als hierboven praktisch niet meer gebruikt. Tegenwoordig geven aangemaakte profielen op speciale datingwebsites meteen alle informatie over een potentiële partner. De omschrijving wie je bent en wat je zoekt hoeft niet langer in twee zinnen gepropt te worden. Een profiel met foto bevat alle informatie waar een potentiële partner naar op zoek is. Toch geven die korte contactadvertenties in de krant vaak veel informatie over wat belangrijk wordt gevonden in de partnersselectie. In de advertenties ging het vaak om aspecten als leeftijd, financiële status en lichamelijke staat. Nader wetenschappelijk onderzoek, gedaan door onder andere Regan (1998), Regan en Joshi (2003) en Simon et al. (2008), laat zeven aspecten zien die een belangrijke rol spelen in de partnersselectie. Dit zijn: *intellect, physical appeal, sexual drive, interpersonal skill and responsiveness, material wealth, similarity to self en social status.*

In dit onderzoek wordt de vraag gesteld op welke manier deze aspecten van toepassing zijn op Rijkswaterstaat als potentiële partner. Immers, de opkomst van de ICT heeft niet alleen gezorgd voor een daling in het aantal contactadvertenties, maar past in een breder heeft geheel van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen die gevat kunnen worden onder de noemer 'nieuwe geografie' (Krugman, 1991; WRR, 2002). De ontwikkelingen in de ICT zorgen voor steeds meer en tevens nieuwe manieren van communicatie. De hiermee samenhangende globalisering zorgt ervoor dat afstand tegenwoordig anders wordt gewaardeerd (McCann, 2008). Maar niet alleen het perspectief op de inrichting van de ruimte verandert, ook de manier waarop ontwikkelingen moeten worden gerealiseerd is aan verandering onderhevig (Castells, 2000; Hajer en Zonneveld, 2000). Betrokken organisaties en individuele burgers vinden steeds nieuwe manieren van informatievoorziening waardoor zij beter geïnformeerd raken en bovendien mondiger worden. Hierdoor verandert hun positie ten opzichte van de soeverein geachte overheid. Dit heeft zijn doorwerking gehad in de manier van werken van Rijkswaterstaat. Om nieuwe infrastructuur te kunnen realiseren is Rijkswaterstaat tegenwoordig veel meer afhankelijk van andere partijen. Het ontwikkelen van nieuwe infrastructuur is een zeer complexe aangelegenheid. Niet alleen worden projecten worden technisch steeds geavanceerder, ook in sociaal opzicht wordt het realiseren van infrastructuur steeds ingewikkelder. Om een project succesvol af te ronden moet men zich een weg banen door een web van regels, hebben veel projecten te maken met hoge onderzoekslasten, stroperige en lange besluitvormingsprocessen en bestaat er vaak geen mogelijkheid om gebiedsgerichte afwegingen te maken (Glasbergen en Driessen, 2005; Arts, 2007; Jansen-Janssen en Woltjer, 2010; Groothuijse et al., 2010).

In de omgang met de complexiteit in de ruimtelijke en infrastructuurplanning zoekt Rijkswaterstaat naar (nieuwe) partners waarmee het een relatie kan opbouwen. Hierbij

¹ Uit: Rose, D. (ed.) (2006) *They call me naughty Lola*. Scribner: London. (p. 8).

wordt niet alleen gekeken naar de markt, maar ook naar partners op nationaal en regionaal niveau (RWS, 2008). Met behulp van de zeven bepalende aspecten in de partnerselectie wordt een beeld geschetst hoe de drie hiervoor genoemde partijen tegen de relatie met Rijkswaterstaat aankijken. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op deze zeven aspecten en wordt uit deze punten een raamwerk voor analyse van de relatie Rijkswaterstaat-partner gedestilleerd. Vervolgens worden de percepties van andere departementen, de regio en de markt in drie afzonderlijke paragrafen geschetst. Dit gebeurt met behulp van interviews en documentenonderzoek, waarbij vooral het nieuwe ondernemingsplan van Rijkswaterstaat (RWS, 2011b) een belangrijke rol inneemt. Op basis van deze drie potentiële partners wordt in de discussie een beeld van buitenaf van Rijkswaterstaat geschetst. Ten slotte wordt dit paper afgesloten met conclusies en aanbevelingen over de relatie tussen Rijkswaterstaat en haar partners.

2. Methodologisch raamwerk

De selectiecriteria voor een partnerschap tussen (publieke) organisaties zijn vanzelfsprekend niet volledig overeenkomstig met individuele relaties. Een zakelijke relatie is anders dan een persoonlijke relatie: in zakelijk opzicht hoeft men zich bijvoorbeeld niet tot één partner te beperken. Bezien vanuit de toegenomen interactie in het ruimtelijk domein in Nederland (zie bijv. Hajer en Zonneveld, 2000) kunnen de selectiecriteria echter wel een interessante metafoor vormen voor het analyseren van de relatie tussen Rijkswaterstaat en haar partners. De belangrijkste aspecten waarop individuen hun partner selecteren kunnen in dit onderzoek dan ook niet rechtstreeks worden overgenomen, maar vereisen een eigen interpretatie. Hieronder wordt duidelijk hoe de zeven belangrijkste aspecten die in de literatuur (Regan 1998, Regan en Joshi 2003, en Simon et al. 2008) over individuele partnerselectie worden genoemd, zijn geïnterpreteerd in dit onderzoek. In de literatuur wordt wel volgorde van belangrijkheid aangegeven, maar die wisselt op kleine punten per onderzoek, waardoor het beeld niet volledig consistent kan worden beschouwd. In dit onderzoek is daarom ervoor gekozen de factoren zo in te delen op basis van hun inhoudelijke verbanden en overeenkomsten. Hierdoor komen drie combinaties van factoren naar voren: één combinatie waarin de indruk die Rijkswaterstaat maakt naar voren komt (*physical appeal, material wealth en social status*), een combinatie waarin wordt gefocust op de passie en houding in een proces (*sexual drive en interpersonal skill and responsiveness*) en een derde combinatie waarin kennis en interesse centraal staan (*intellect en similarity to self*).

Physical appeal

Liefde maakt blind, volgens het oeroude cliché. Toch blijkt dat maar gedeeltelijk zo te zijn. Wie wel eens het televisieprogramma 'Dating in the Dark' heeft gezien, weet hoe oppervlakkig mensen kunnen zijn. Vaak worden, in totale duisternis, in dit programma interessante gesprekken gevoerd en voelt men, zonder elkaar gezien te hebben echt een 'klik'. Deze klik verdwijnt vaak spontaan als het licht aangaat en men elkaar op het uiterlijk kan beoordelen. Kenmerken aan de oppervlakte maken wel degelijk een verschil. Dit geldt niet alleen in mogelijke individuele partnerselectie, ook tussen organisaties vindt de eerste beoordeling vaak plaats op basis van oppervlakkige details. Opgespoetste prestaties, creatief samengestelde jaarverslagen en strakke pakken moeten in eerste

instantie de indruk wekken dat men een goede partner zal zijn waarmee men het samen tot een goed einde zal brengen.

Material wealth

In een relatie speelt ook eigen vermogen een rol. Hoewel het eigen vermogen misschien niet de belangrijkste reden is om een relatie aan te gaan, het kan wel een reden zijn dat de relatie stukloopt of juist in stand wordt gehouden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verhalen over vechtscheidingen en de welbekende voetbalvrouwen. Geld kan zagezegd een smeermiddel zijn in een relatie. Want, zoals uit onderzoek van Schyns (2003) blijkt: geld maakt wel degelijk een beetje gelukkig. Binnen dit onderzoek is material wealth vertaald naar de rol van eigen vermogen in de relaties van Rijkswaterstaat. Dat geld een rol speelt is wel duidelijk. Rijkswaterstaat spendeert jaarlijks miljarden euro's aan het in stand houden en uitbreiden van de weg- en waterinfrastructuur in Nederland. Dit heeft een uitwerking op de relaties van Rijkswaterstaat. Arts constateert in zijn oratie dat Rijkswaterstaat kampt met een "suikerroomsyndroom. Aardig proberen te doen, maar het niet gevonden worden" (2007: 28).

Social status

Het blijkt dat personen zich bij de keuze voor een partner laten leiden door de sociale positie die een potentiële partner inneemt in de maatschappij. Veelal komt men uiteindelijk terecht bij iemand van bijpassende maatschappelijke status. Voor gebruik in dit onderzoek interpreteren we dit punt als het imago dat een bepaalde organisatie heeft. Voordat organisaties met elkaar in zee gaan en zich op een bepaalde manier aan elkaar verbinden in een planningsproces zullen de partijen een afweging maken waarbij het imago van een organisatie mee zou kunnen spelen. Indien een organisatie als betrouwbaar, vermogend en capabel te boek staat wekt dit vertrouwen voor het aangaan van verbindingen met elkaar. Indien een partij in het (recente) verleden minder positieve resultaten heeft laten zien kan het zijn dat dit doorwerkt in een nieuw op te zetten relatie. Beeldvorming door zaken en prestaties uit het verleden kunnen daarmee een belangrijke factor zijn in de totstandkoming van onderlinge verhouding tussen partijen in een planningsproces.

Sexual drive

De tijd tussen de lakens bepaalt voor een deel de waarde van de relatie. In het begin van een relatie komt de passie vaak van twee kanten, maar gedurende de relatie ontstaat er in veel gevallen een asymmetrie. In het geval van een heterostel is de man in een relatie in toenemende mate actief op zoek naar mogelijkheden om de passie te delen, terwijl de vrouw hier minder behoefte aan krijgt. Volgens de psychotherapeut Delfos (2004) is dit door onder andere verschillen in de hormoonhuishouding biologisch zo bepaalt. "Sex is een bom onder iedere relatie" volgens haar. In dit onderzoek hebben we het zo opgevat, dat het verschil in *passie* leidt tot conflicten. Aan de ene kant kan men zich *actief* inzetten om de relatie aan te gaan en goed te houden, terwijl aan de andere kant ook een *passieve* houding een mogelijkheid is die we in de praktijk terug zien komen. Zowel bij relaties tussen individuen als tussen publieke organisaties.

Interpersonal skill and responsiveness

Naast het bezitten van een aantal aantrekkelijke persoonlijke eigenschappen is de interactie die plaatsvindt tussen twee partners ook een factor bij de keuze voor een

partner. Deze mate waarin partners elkaar aanvullen is eveneens gedeeltelijk terug te voeren op het bezitten van eigenschappen als intermenselijke vaardigheden en ontvankelijkheid voor andermans ideeën. Deze zaken zijn bepalend voor de houding die partners aannemen in een relatie. Ter illustratie: het maakt in een relatie een heel verschil of iemand 's avonds slechts aan tafel komt om zwijgend zijn avondmaal te eten of dat moment aangrijpt voor een open gesprek en interactie met de ander. In dit onderzoek vatten we dit aspect op als de houding die partijen die elkaar treffen in een planningsproces ten opzichte van elkaar aannemen. Iedere betrokken partij heeft natuurlijk zijn eigen belang in het oog te houden tijdens het planningsproces maar tegenwoordig zijn partijen daarnaast ook in sterke mate van elkaar afhankelijk bij het boeken van resultaat. In Nederland zijn er nauwelijks nog ruimtelijke projecten te vinden waarbij een partij geheel op eigen houtje kan opereren. De mate waarin er resultaat geboekt wordt en de verschillende deelnemende partijen elkaar eventueel kunnen versterken is daarmee mede afhankelijk van de houding die partijen aannemen. De houding die een partij aanneemt in interactie met partners is daarom een interessante factor in dit onderzoek.

Intellect

Intellect speelt een belangrijke rol binnen een relatie: zowel het niveau als de type kennis is van belang. Vaak zoeken mensen een partner van een vergelijkbaar opleidingsniveau. Er zijn zelfs bedrijven die speciale diensten leveren in dit opzicht, zoals datingsites waar "*hbo'ers en academici een duurzame relatie vinden*" (E-matching.nl, 2011). Ook het type kennis is van belang. Natuurlijk is het fijn als de partner een gedeeld basiskennis heeft, maar daarnaast is ook aanvullende kennis van belang. Een relatie met een kennispartner kan alleen werken als deze kennis wil delen die je zelf niet bezit. Onder de noemer 'intellect' is in dit onderzoek gekeken naar Rijkswaterstaat als kennispartner en de rol van kennis bij de partners van Rijkswaterstaat. We kijken de invloed van kennisniveaus op een relatie en in hoeverre Rijkswaterstaat 'duurzame relaties' kan opbouwen.

Similarity to self

Het is niet alleen meermaals het onderwerp van populaire tijdschriften als de *Viva* en de *Womans Health Magazine*, maar ook serieuze wetenschappers hebben zich bezig gehouden met de vraag 'do opposites attract?'. Het antwoord op deze vraag blijft vaag. Aan de ene kant heeft uitgebreid onderzoek, bijvoorbeeld van Buston en Emlen (2003), laten zien dat partnerselectie toch vooral plaatsvindt op basis van overeenkomsten tussen de mogelijke partners. Aan de andere kant, en dat is meer de lijn waarop bovengenoemde tijdschriften zitten, maar ook (Amerikaanse) relatie-experts die boeken schrijven, wordt betoogd dat mensen op zoek naar een partner toch selecteren op basis van tegenovergestelden. Geruststellend wordt er aan toegevoegd, dat dit helemaal niet erg is, zolang de tegenstellingen elkaar maar op een bepaalde manier aanvullen. Kortom, ze moeten complementair aan elkaar zijn. In dit onderzoek worden beide lijnen gevolgd. Er is zowel naar de overeenkomsten, als naar de verschillen tussen de organisaties gevraagd, waarbij vooral is gekeken naar de uitwerking hiervan op het proces.

3. Rijkswaterstaat en andere departementen: Asphaltboeren vs. Milieufascisten

Om infrastructurele ontwikkelingen mogelijk te maken is Rijkswaterstaat afhankelijk van de medewerking van andere departementen (RWS, 2011b). Nu de voormalige ministeries Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) zijn samengevoegd is vooral de relatie met nieuwe ministerie 'Infrastructuur en Milieu' (I&M) van belang. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat vooral in natuurdossiers ook te maken met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI). Naast deze twee ministeries zijn nog anderen te bedenken (bijv. Financiën), maar er is voor gekozen om vooral te focussen op de eerder genoemde ministeries, waarbij I&M centraal staat.

Zoals Van den Brink (2009) duidelijk maakt, is de relatie tussen het ministerie en Rijkswaterstaat aan verandering onderhevig. Op basis van een grondige discursieve analyse laat ze zien dat het ministerie een democratische wending heeft gemaakt. Voormalig Verkeer en Waterstaat stelde zich meer open en responsief op tegenover andere partijen. Rijkswaterstaat, zo beargumenteert Van den Brink (2009), heeft in tegenstelling tot het ministerie een bedrijfsmatige wending genomen. De uitgangspunten van *New Public Management* (zie Osborne en Gaebler, 1992) zijn omarmd en 'gedomesticeerd'. Hoewel het boek *"Veranderend getij"* van Marcel Metze (2010) een meer journalistiek karakter kent, laat ook dit boek duidelijk een omwenteling zien naar bedrijfsmatig denken. Rijkswaterstaat was "te log en te ondoorzichtig". Om daar verandering in te brengen, of misschien zelfs om te overleven, moest Rijkswaterstaat opnieuw zijn bestaansrecht bewijzen. Laten zien dat het meer kon doen, met minder mensen, en vooral voorkomen dat het opnieuw "een speelbal van de politiek" zou worden.

Maar niet alleen de positie van Rijkswaterstaat verandert. Waar Rijkswaterstaat vroeger werd geroemd om haar intensieve technische kennis en ingenieuze bouwkundige constructies, word haar in onze interviews tegenwoordig vooral eenzijdigheid verweten. *"Rijkswaterstaat"*, zo merkt een voormalig rijksambtenaar op, *"is enkel gefocust op één ding: asphalt laten draaien"*. De focus van Rijkswaterstaat op het realiseren van (nieuwe) infrastructuur levert spanning op in de relatie met andere departementen. Er wordt vooral strijd ervaren tussen infrastructuur en milieu. Vanuit de milieuhoeke wordt Rijkswaterstaat vaak neergezet als *"asfaltboer"*, terwijl andersom *"[...] enigszins gekscherend wordt gesproken over 'milieufascisten'"*.

Processen waarbij de verschillende partijen op rijksniveau zijn betrokken, worden dan ook vaak als moeizaam omschreven. Verschillende interviews geven aan dat bij Rijkswaterstaat de mening bestaat *"[...] zeker ook op hoog niveau, dat alles wat mogelijke infrastructurele ontwikkeling remt, ofwel omzeild moet worden en anders zodanig worden aangepast dat men weer verder kan"*. Rijkswaterstaat is in deze processen vooral op zichzelf gefocust. Een typische omschrijving wordt gegeven door een rijksambtenaar: *"Rijkswaterstaat is vooral met de eigen projecten bezig. Directe betrokkenheid [voor een vraagstuk] wordt zelden getoond, tenzij het direct hun eigen belangen raakt"*. Door deze opstelling van Rijkswaterstaat wordt gesproken van een *"afstand"* tussen de verschillende partijen, *"tussen [voormalig] Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat, maar helemaal tussen Rijkswaterstaat en [voormalig] VROM en LNV"*. Deze 'afstand' wordt bijvoorbeeld duidelijk in het geval van een visievormend traject wat in bepaald

geval door voormalig VROM wordt ingezet. Hoewel het nut door Rijkswaterstaat van een dergelijke strategische visie niet wordt onderkend, wordt het opgevat als *“één van de projecten”* en toch vooral als *“speeltje van VROM”*.

De ervaring dat Rijkswaterstaat zich vaak gesloten opstelt, is niet het enige wat tot lastige situaties leidt. Op rijksniveau beschikt Rijkswaterstaat over specifieke, technische en praktijkgerichte kennis. Aan de ene kant wordt het hierom geroemd: *“als ik overleg heb over een stuk snelweg, weten ze nog uit hun hoofd de hoogte en lengte van de geluidsschermen te noemen”*. Aan de andere kant leidt dit ertoe dat wanneer er wel met de beste bedoelingen wordt samengewerkt af en toe gewoon langs elkaar heen wordt gesproken. Een rijksambtenaar beschrijft: *“neem nu het woord ‘netwerk’. Bij ons slaat dat op de verschillende actoren die betrokken zijn in een planproces. Bij Rijkswaterstaat is dat iets heel anders. Daar wordt met ‘netwerk’ de harde aanwezige infrastructuur bedoeld*. Hoewel dit een klein voorbeeld is, wordt in de verschillende interviews algemeen onderkend dat Rijkswaterstaat over technische kennis en een daarbij behorend wereldbeeld beschikt, dat kan botsen met opvattingen van andere departementen.

4. Rijkswaterstaat in de regio

Om haar doelen te halen is Rijkswaterstaat niet alleen in toenemende mate afhankelijk van andere overheden op nationaal niveau, ook het belang van regionale samenwerking lijkt steeds meer worden ingezien. In het nieuwe Ondernemingsplan 2015 (RWS, 2011) wordt door Rijkswaterstaat veel aandacht besteed aan de relatie met de regio: Rijkswaterstaat wordt geacht het gezicht te zijn van het ministerie in de regio. Om dit te kunnen realiseren is een nauwere samenwerking met regionale partners noodzakelijk. Momenteel is deze is nog te gefragmenteerd, zo wordt geconstateerd. Er zou, kortom, binnen de organisatie volop aandacht moeten bestaan voor het verbeteren van de relatie met provinciale overheden.

De vraag is echter in hoeverre Rijkswaterstaat en provincies ook daadwerkelijk in staat zijn op optimale wijze samen te werken. Wanneer we kijken naar de doelen van bij organisaties is er duidelijk verschil waarneembaar. Rijkswaterstaat heeft heel duidelijk als doel, zeker aan de zogenaamde ‘droge’ kant, de aanleg en het onderhoud van hoofdwegen ten einde te zorgen voor een robuust netwerk. De provincie heeft met betrekking tot ruimtelijke ordening een bredere taak. Provincies hanteren een integrale benadering voor de afstemming van ruimtelijke vraagstukken, inclusief regionale afstemming en coördinatie op het gebied van woningbouw en waterplannen, stedelijke ontwikkeling, mobiliteit en infrastructuur (IPO, 2011). Dit interesseverschil kan leiden tot problematische situaties. Waar integraal ruimtelijk beleid ten behoeve het verhogen van regionale kwaliteit het uitgangspunt van de provincies is, heeft Rijkswaterstaat een duidelijk sectorale doelstelling met een zeer beperkte blik. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een analyse van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport waarin, ondanks de ingezette integratie in het ruimtelijk domein, sectorale projecten nog altijd de boventoon voeren (Heeres et al., 2011). Integratie met overig ruimtelijk beleid is voor Rijkswaterstaat slechts een mogelijk in te zetten middel in complexe situaties ten behoeve van haar sectorale opdracht.

Het hebben van uiteenlopende doelstelling heeft echter ook ten gevolge dat er bij Rijkswaterstaat en provincies verschillende kennis en vaardigheden ontstaan. Aansluitend op haar doelstellingen hebben provincies de beschikking over veel kennis en instrumenten in het domein van de integrale ruimtelijke ordening. Rijkswaterstaat heeft op haar beurt, gezien haar infrastructurele oriëntatie, weinig te bieden op dit vlak maar kan – eventueel via marktpartners – wel beschikken over veel kennis op het gebied van wegenbouw en contracten. De kennis op het gebied van ruimtelijke ordening, regionale netwerken en regionaal bestuur is veelal minder aanwezig bij Rijkswaterstaat en in het Ondernemingsplan 2015 geeft Rijkswaterstaat aan haar inzichten op dit vlak te willen vergroten (RWS, 2011b). In projecten of programma's waar het gaat om het oplossen van infrastructurele vraagstukken in combinatie met het omliggende gebied – een gebiedsgerichte aanpak – kunnen kennis en vaardigheden die aanwezig zijn bij respectievelijk Rijkswaterstaat en provincie een goede aanvulling op elkaar vormen. Er lijkt dus, ondanks of dankzij verschillende interesses, sprake te zijn van complementaire kennis en vaardigheden. Uit het ondernemingsplan blijkt dat Rijkswaterstaat zich hier bewust van is. De vraag is echter welke mogelijkheden aangegrepen zullen worden om aanvullende kennis te ontsluiten.

Regionale partijen zien Rijkswaterstaat als een krachtige en vermogende organisatie die in staat is moeilijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit heeft Rijkswaterstaat te danken aan zijn positie als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, waaraan de nodige bevoegdheden, instrumenten en financiële middelen zijn gekoppeld. Provincies zien hierdoor mogelijkheden om met hun ruimtelijke ontwikkelingsdoelen aan te haken bij rijkswegenprojecten. Omdat er voor de provincies en ruimtelijke ordening van oudsher minder budget beschikbaar is hopen provincies bij het nastreven van provinciale doelen te kunnen profiteren van het 'window of opportunity' gecreëerd door Rijkswaterstaat. In een poging Rijkswaterstaat te overtuigen van hun belang grijpen provincies hierbij vaak naar hun hindermacht. Hierdoor zijn ze in staat het planproces te frustreren en zo hun eigen ruimtelijke eisen kracht bij te zetten (Arts, 2007). Een sprekend voorbeeld hiervan is de zorgvuldige inpassing van de A4 Delft-Schiedam en de kwaliteitsimpuls die regionale partijen voor het omliggende gebied in de wacht hebben weten te slepen (Schreuder, 2011). Het is natuurlijk de vraag in hoeverre Rijkswaterstaat hierop zit te wachten: aan een positie als suikeroom lijkt de organisatie in ieder geval geen behoefte te hebben.

Het benutten van aanvullende vaardigheden en windows of opportunity is nog lang geen gemeengoed. In projecten waar uitbreiding of aanpassing van het hoofdwegennet aan de orde komt zitten Rijkswaterstaat en provincies bijna altijd met elkaar om tafel. De doelen waarmee beide partijen met elkaar samenwerken zijn vaak heel verschillend: samenhangend met wat hierboven beschreven is heeft ieder zijn eigen passie (infrastructuur tegenover ruimtelijke ordening). Deze tegenstelling werkt door in de houding die partijen aannemen in de samenwerking. Gesteund door een sterk wettelijk en beleidsmatig kader en de nodige financiële middelen neemt Rijkswaterstaat vaak een nogal stugge houding aan. Het lijkt zo dat de nadruk blijft liggen op het sectorale doel van wegenplanning tenzij vanuit de complexiteit van de opgave anders vereist. Indien regionale partijen hierbij aan willen haken is dat mogelijk zo lang deze verbreding de infrastructurele ontwikkeling niet hindert. Daarnaast bestaan er verschillen in ontwikkelingstempo van de verschillende ruimtelijke ingrepen. Verschillen in tempo

worden veroorzaakt door de tijd die gevegd wordt door voorbereidende procedures die doorlopen moeten worden, voor realisatie en ingebruikname van de werken. Deze afstemming vergt aandacht en indien onderschat compliceert dit het maken van koppelingen tussen infrastructurele doelen en ruimtelijke ordening en daarmee de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en provincie.

5. Rijkswaterstaat gaat de markt op

Het vorige ondernemingsplan Agenda 2012 stelt het zeer duidelijk: *"We kunnen alleen met marktpartijen de gewenste producten opleveren"* (RWS, 2008:11). Rijkswaterstaat zoekt dus partners in de markt om projecten te kunnen aanleggen. Maar tegenwoordig moet de ideale partner meer kunnen. Ook het (technisch) ontwerp, het beheer en het onderhoud worden in geïntegreerde DBFM-contracten gegoten (Lenferink et al., 2011). De vraag is waar moet Rijkswaterstaat als partner aan voldoen? En sluit dit aan bij de initiatieven die Rijkswaterstaat ontplooid op de partnermarkt?

Kijkend naar Rijkswaterstaat is het verdwijnen van kennis uit de organisatie één van de grootste huidige uitdagingen. Rijkswaterstaat heeft onder invloed van het New Public Management-denken (Osborne and Gaebler, 1992) van de Nederlandse overheid en het economische klimaat de organisatie flink ingekrompen. Hierdoor zijn babyboomers vaak met specifieke, technische kennis vervroegd uitgestroomd. De markt heeft hiervan geprofiteerd en een gedeelte van de afgestoten kennis overgenomen, om het eerder genoemde uitgebreidere takenpakket te kunnen uitvoeren. Het personeelsbestand van Rijkswaterstaat is over de jaren ook in kennisgebied veranderd: Delftse ingenieurs zijn vervangen door (gedetacheerde) juristen, bedrijfskundigen en organisatiewetenschappers. Dit heeft invloed op het gedrag van Rijkswaterstaat in haar omgang met de markt. Onder andere door onzekerheid bij Rijkswaterstaat, vooral over technische vraagstukken, spelen juristen een steeds grotere rol bij de aanbesteding van de weginfrastructuur. Zij zijn de exponenten van de beheersingsreflex die binnen Rijkswaterstaat plaatsvindt. Want hoewel Rijkswaterstaat aangeeft haar marktpartner meer ruimte te geven - *"met nieuwe contractvormen en systeemgerichte contractbeheersing hebben we de markt meer ruimte gegeven"* -, geschiedt dit wel *"onder onze regie"* (RWS, 2011b: 45). Rijkswaterstaat wil haar marktpartner blijven controleren door taken in detail in contracten vast te leggen (zie Lenferink, et al. 2010).

De markt vraagt als partner *"om meer uniformiteit en stabiliteit op middellange termijn, zodat partijen kunnen investeren"* (RWS, 2011b: 45). Rijkswaterstaat zoekt actief naar marktbetrokkenheid, onder andere via marktverkenningen, marktscans en andere meerwaardetoetsen. Rijkswaterstaat daagt *"marktpartijen uit om met innovatieve oplossingen te komen, resulterend in meer ruimtelijke kwaliteit"* (RWS, 2011b: 45). Dit blijkt onder andere uit de onlangs geïntroduceerde CO2 prestatieladder, die een impuls moet geven aan de duurzaamheid van de grond-, weg- en waterbouwsector (RWS, 2011a). Hoewel Rijkswaterstaat en de markt elkaar goed kunnen vinden in het contact op de werkvloer - de publieke projectorganisaties en de private tenderorganisatie delen de passie voor het realiseren van een project – blijkt dat het potentieel van de marktbetrokkenheid niet altijd wordt gerealiseerd. Het probleem zit dikwijls in de afstemming van de projectorganisatie met het management van de publieke en private

lijnorganisatie en het politiek-bestuurlijke speelveld. Onder druk blijken politiek-bestuurlijke akkoorden van weinig waarde en wordt er constant op projectbudgetten gekort, maar blijven de ambities torenhoog. Dit (deels interne) conflict maakt dat het handelen van Rijkswaterstaat door de markt soms als wispelturig en ondoorzichtig wordt gezien. Echter, vanwege haar dominante positie als grootste aanbestedende dienst worden conflicten door de markt niet op de spits gedreven: *"je grootste klant moet je immers te vriend houden"*.

Rijkswaterstaat werkt veel aan haar uiterlijke verschijning en doet dit zeker ook met oog op de markt. Zo heeft ze het marktcijfer geïntroduceerd. Dit is het cijfer dat de markt en mede-opdrachtgevers aan Rijkswaterstaat als toonaangevend opdrachtgever geven. In 2010 was het cijfer een 6,8, terwijl in 2012 een 7,5 als doel is gesteld (RWS, 2011c). Natuurlijk geeft een dergelijk cijfer een indicatie van de positie van Rijkswaterstaat op de partnermarkt, maar het zegt weinig over de sterkte van de relaties die ze aangaat. Rijkswaterstaat selecteert zelf ook marktpartijen op het uiterlijk vertoon en het imago. Er wordt gekeken naar omzet, ervaring in referentieprojecten en prestaties in eerdere contracten door de toepassing van 'past performance'. Door de selectie-eisen en de *"schaalsprong in de marktbenadering"* (RWS, 2011b: 47) voelen de kleine marktpartijen zich vaak buitengesloten: zij geven aan slechts als onderaannemer in de huidige grote DBFM-projecten te kunnen worden ingeschakeld. De selectie-eisen betreffen veelal uiterlijke kenmerken die niets zullen zeggen over de kwaliteit en het potentieel van een langdurige relatie. Echter, ze kunnen de kans op een succesvolle kortstondige relatie groter maken.

De relatie van Rijkswaterstaat met de markt heeft de laatste jaren veel aandacht gehad en de omgangsvormen zijn verder geprofessionaliseerd. Er is geëxperimenteerd met nieuwe aanbesteding- en contractvormen, waarin marktpartijen investeren in het uitwerken van hun alternatieven in concurrentiegerichte dialogen, marktverkenningen en ideeëncompetities. De (gedeeltelijke) compensatie die ze daarvoor ontvangen is vaak een twistpunt. In hoeverre kun je spreken van een ondernemersrisico; waar houdt de goodwill van de markt op? Geld speelt ook een belangrijke rol in de geïntegreerde DBFM-contracten, waar prestatiegebonden beschikbaarheidsvergoedingen en de bonus-malus regelingen moeten stimuleren. Want hoewel er wordt gesproken van *"high trust"* in het ondernemingsplan van Rijkswaterstaat, staat daar ook een *"high penalty"* tegenover, die het belang van geld als dwangmiddel in de relatie van Rijkswaterstaat met de markt illustreert. Maar, hoewel geld, zoals hierboven aangegeven, een relatie kan belemmeren, kan het ook als compensatie voor andere aspecten dienen. In dat geval is er misschien geen sprake van een gezonde relatie, maar maakt geld dat er in ieder geval nog wel sprake is van een relatie.

6. Discussie: drie potentiële partners vergeleken

Rijkswaterstaat lijkt gevangen in een gecompliceerd web van relaties, zowel met publieke partijen op verschillende niveaus (nationaal en regionaal) als met private partijen. Van verschillende kanten wordt aan Rijkswaterstaat getrokken. Op horizontaal vlak blijken de barrières van het sectoraal ruimtelijk beleid geslecht te moeten worden. In verticale zin heeft de trend naar meer publiek-publieke samenwerking betrekking op de interactie

tussen verschillende overheidsniveaus. Betreffende de planning van snelwegen in Nederland komt dit in de praktijk veelal neer op een nauwere relatie tussen Rijkswaterstaat en de provincies, als de partij waar de coördinatie van ruimtelijke inrichting op regionaal niveau geconcentreerd is. Ook deze relatie blijkt nog moeilijkheden te kennen. Ten slotte wordt er niet alleen gezocht naar nieuwe arrangementen om publiek-publieke samenwerking vorm te geven, maar blijkt ook de relatie met de markt heel belangrijk te zijn. Rijkswaterstaat heeft marktpartijen nodig om aan haar taakstelling te voldoen, terwijl de marktpartijen het zich niet kunnen veroorloven om een belangrijke klant als Rijkswaterstaat te verliezen.

Ten eerste, de indruk die Rijkswaterstaat wekt lijkt voor complicaties in de relatie met andere partijen te zorgen. Op rijksniveau wordt vooral de sterke focus van Rijkswaterstaat op eigen projecten, tempo en resultaat als barrière ervaren. De organisatie wordt gezien als een echte uitvoeringsorganisatie, met weinig gevoel voor politiek, interactie en participatie. Ook op regionaal niveau wekt Rijkswaterstaat deze indruk. In deze relatie heeft Rijkswaterstaat echter als groot voordeel dat het over veel financiële middelen kan beschikken, die als smeermiddel kunnen dienen. Dit is bijvoorbeeld gebleken bij de A4 Delft-Schiedam, waar de regio tevreden is gesteld door infrastructuurontwikkeling te verknopen met een regionale kwaliteitsimpuls. Dit heeft echter weer als groot nadeel dat Rijkswaterstaat veelal wordt gezien als 'suikeroom', waarbij geld het enige is wat de verschillende partijen bindt. Men werkt wellicht samen, maar toch vooral om eigen resultaat te realiseren. De uitwerking van projecten speelt ook in de relatie met de markt een belangrijke rol. Deze relatie lijkt echter een heel andere dynamiek te kennen. Rijkswaterstaat wordt niet zozeer als vervelend ervaren, en waar mogelijk misschien tegengewerkt zoals bij andere publieke organisaties (Wynne, 1989), maar in plaats daarvan juist zoveel mogelijk gefaciliteerd. Rijkswaterstaat is een zeer belangrijke klant, en die wordt zoveel mogelijk te vriend gehouden.

Met betrekking tot de factoren passie en houding kunnen we stellen dat de houding van Rijkswaterstaat ten opzichte van andere departementen en ten opzichte van provincies overeen lijkt te komen. Beide partijen ervaren dat Rijkswaterstaat een uitvoeringsorganisatie is met een sectorale opdracht, wiens passie vooral bij het asfalt ligt. Rijkswaterstaat neemt in relatie tot deze partijen vaak een nogal stugge houding aan: samenwerken is best leuk maar het moet niet ten koste van eigen tempo en resultaat gaan. In relatie met de markt is er sprake van een andere situatie. Rijkswaterstaat en markt als leverancier hebben een gedeeld belang. Marktpartijen zijn Rijkswaterstaat graag ter wille om opdrachten binnen te slepen. Als die opdrachten eenmaal binnen zijn ervaren marktpartijen een controlerende en beheersende houding bij Rijkswaterstaat. Ze ervaren dat Rijkswaterstaat toch graag de touwtjes in handen heeft binnen de relatie.

Tenslotte, op het vlak van kennis en interesses lijkt het zo te zijn dat andere departementen Rijkswaterstaat zien als een organisatie met veel specifieke en praktijkkennis omtrent wegenbouw. Ook de regio lijkt dit zo te ervaren en kan hier op haar beurt kennis van het regionale netwerk en ervaring op het gebied van ruimtelijke ordening tegenover stellen. In principe zijn Rijkswaterstaat en provincie dus in het bezit van complementaire kennis die projecten op regionaal niveau ten goede zou moeten komen. Het is echter twijfelachtig of deze complementaire kennis optimaal wordt benut.

Het Ondernemingsplan 2015 laat in ieder geval zien dat er ruimte voor verbetering is. Vanuit marktpartijen wordt een ander beeld geschetst. Zij zien juist een leegloop van technische kennis bij Rijkswaterstaat, welke door de markt worden overgenomen. Hiervoor in de plaats komt veel kennis van processen en juridische contractzaken.

7. Ter afsluiting: Afhankelijk maakt niet aanhankelijk

Het is duidelijk dat Rijkswaterstaat bij het vervullen van haar opdracht deels afhankelijk is geworden van het netwerk van actoren om haar heen. Veranderende maatschappelijke omstandigheden maken interactie met andere departementen, regionale overheden en marktpartijen noodzakelijk. Deze afhankelijkheid heeft er aan de zijde van Rijkswaterstaat echter niet voor gezorgd dat de organisatie haar zelfstandigheid is verloren. Rijkswaterstaat blijft een organisatie met een eigen gezicht en een eigen manier van werken.

Dit leidt tot de vraag in hoeverre Rijkswaterstaat nu een toegankelijke partner is voor andere partijen om mee samen te werken of dat het toch moeilijk 'samenleven' is. Door iedere potentiële partner wordt dit op een eigen manier ervaren. Dit is vaak te relateren aan het doel waarmee de andere partijen om tafel zitten met Rijkswaterstaat. De markt ziet Rijkswaterstaat als een zeer belangrijke klant en wil graag 'samenleven', maar voelt zich daarbij vaak beperkt door de controlerende en beheersende houding van Rijkswaterstaat. Provincies zien Rijkswaterstaat als krachtige organisatie die grote ontwikkelingen in gang kan zetten. Daarbij haken ze graag aan met hun regionale ruimtelijke doelen, maar Rijkswaterstaat lijkt hier niet altijd voor open te staan. Op horizontaal beleidsniveau is het samenleven met andere departementen ook niet vanzelfsprekend vanwege uiteenlopende doelen en verschillen in levenshouding (beleid tegenover uitvoering).

De vraag is hoe Rijkswaterstaat op deze diversiteit in de verschillende relaties moet inspelen. De kracht van de relatie ligt uiteindelijk 'in the eye of the beholder'. Dit paper heeft zich gericht op hoe externe partijen tegen Rijkswaterstaat als partner aankijken. Echter, voor een relatie zijn twee partijen nodig. Binnen Rijkswaterstaat kan er verschillend tegen de relatiebeleving worden aangekeken. Het is duidelijk dat een relatie van twee kanten moet komen. Er zal daarom een balans in samenwerking tussen Rijkswaterstaat en haar partners gevonden moeten worden. Een balans die waarschijnlijk verschilt van partner tot partner en van project tot project. Dit vraagt in eerste instantie om een open benadering van infrastructurele vraagstukken waarbij Rijkswaterstaat en partners elkaar ruimte bieden om tot elkaar te komen.

Een dergelijke ingrijpende verandering kost vanzelfsprekend veel tijd, blijkt ook uit het werk van Van den Brink (2009) en Metze (2010). Daarnaast zou Rijkswaterstaat ter verbetering eens kunnen kijken naar de manier waarop de praktijk van wegenplanning momenteel aansluit bij de verbreding van haar werkwijze zoals deze beschreven staat in bijvoorbeeld het Ondernemingsplan 2015. Het lijkt er op dat de praktijk in deze toch dusdanig weerbarstig is dat de benodigde omslag veel tijd en moeite kost. Hiermee samenhangend zou Rijkswaterstaat er verstandig aan doen om, in samenwerking met haar opdrachtgever, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, haar mono dimensionele

opdracht eens te bezien in het kader van de ontwikkelingen die gaande zijn in het nationaal ruimtelijk beleid in Nederland.

Potentiële partners zouden zich ondertussen moeten realiseren dat Rijkswaterstaat nog altijd een uitvoeringsorganisatie is met een sectorale opdracht. Hoewel men op papier een hele brede aanpak voorstaat, gaat in de praktijk de primaire taak van het verzorgen van het wegennet en waterveiligheid uiteindelijk voor. Natuurlijk hoeft dit niet voor problemen te zorgen: wie zoekt er nou niet een partner met duidelijke ambities en eigen interesses, die daarnaast goed in staat is voor zichzelf te zorgen?

Literatuur

- Arts, J. 2007, *Nieuwe wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Brink, M. van den 2009, *Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma*, Eburon, Delft
- Buston, P.M. en S.T. Emlen 2003, "Cognitive processes underlying human mate choice: The relationship between self-perception and mate preference in Western society", *Proceedings of the National Academy of Sciences* (100) 15, pp. 8805-8810
- Castells, M. 2000, *The Rise of the Network Society*, 2nd edn, Blackwell Publishing, Oxford.
- Delfos, M. F. 2004, *De Schoonheid van het verschil; Waarom mannen en vrouwen verschillend én hetzelfde zijn*. Harcourt Book Publishers, Grand Haven
- E-Matching.nl 2011, Available: <http://www.e-matching.nl/> [2011, 08/30].
- Hajer, M. en W. Zonneveld 2000, "Spatial Planning in the Network Society—Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands", *European Planning Studies* (8), 3, pp. 337-355
- Heeres, N., T. Tillema en J. Arts 2011, "Integration in road infrastructure planning: An overall analysis of Dutch experiences", paper presented at World Planning Schools Congress 2011, Perth.
- IPO 2011, *RO & Wonen (Interprovinciaal Overleg)*. Available: <http://www.ipo.nl/dossiers/ro-wonen> [2011, 08/29].
- Krugman, P. 1991, *Geography and Trade*. MIT Press, London.
- Lenferink, S., J. Arts en T. Tillema 2010, "Ongoing Public-Private Interaction in Infrastructure Planning: An Evaluation of Dutch Competitive Dialogue Projects". In K.V. Thai (eds.) 2011, *New horizons in Public Procurement*, PrAcademics Press, Boca Raton, pp. 236-272.
- Lenferink, S., T. Tillema en J. Arts 2011, *Beyond compliance contracting: Towards sustainable performance in the transport infrastructure life-cycle*, Transportation Research Board Conference, Washington.
- McCann, P. 2008, "Globalization and economic geography: the world is curved, not flat", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, (1) 3, pp. 351-370.
- Metze, M. 2010, *Veranderend getij*. Balans, Amsterdam
- Osborne, D. en T. Gaebler 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley, Reading.

- Regan, P. C. 1998, "Minimum mate selection standards as a function of perceived mate value, relationship context, and gender", *Journal of Psychology and Human Sexuality*, (10), pp. 53-73.
- Regan, P. en A. Joshi 2003, "Ideal partner references among adolescents", *Societal Behavior and Personality*", (31) 1, pp. 13-20.
- RWS, Rijkswaterstaat 2008, *Ondernemingsplan Agenda 2012: we pakken door!*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- RWS, Rijkswaterstaat 2010, *Van Scratch tot Crowdsurfen: Rijkswaterstaat Duurzaam*, Rijkswaterstaat, Den Haag.
- RWS, Rijkswaterstaat 2011a, *CO2 Prestatieladder*, Available: http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/innovatie_en_onderzoek/schoner_en_duurzamer/duurzaam_inkopen/co2_prestatieladder/ [2011, 08/28].
- RWS, Rijkswaterstaat 2011b, *Ondernemingsplan 2015: Eén Rijkswaterstaat, elke dag beter!*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- RWS, Rijkswaterstaat 2011c, *Waardering van de markt*, Available: http://www.rijkswaterstaat.nl/kenniscentrum/toonaangevend_opdrachtgeverschap/waardering_van_de_markt/index.aspx [2011, 08/30].
- Schreuder, A. 2011, *50 jaar praten over 7 kilometer weg; Na decennia protest en doormodderen wordt A4 Midden-Delfland aangelegd*, NRC Handelsblad [2011, 07/07]
- Schyns, P. 2003, *Income and life satisfaction, A cross-national and longitudinal study*, uitgeverij Eburon, Delft.
- Simon, V., M.J. Prinstein en J.W. Aikins 2008, "Romantic Partner Selection and Socialization During Early Adolescence" *Child Development*, (79) 6, pp. 1676-1692.
- WRR 2002, *Stad en land in een nieuwe geografie*, Sdu Uitgevers, Den Haag.