

Publiek-publieke samenwerking in weginfrastructuurprojecten

Rijkswaterstaat Noord-Nederland
en de regio



Emiel Flart



rijksuniversiteit
groningen

faculteit ruimtelijke
wetenschappen



Rijkswaterstaat
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Foto op voorkant: "Samen dragen". Het is een verbeeltenis van drie mensen die met elkaar verbonden zijn. Wanneer het beeld wordt opgepakt dan komen de hoofden bij elkaar. En wanneer het wordt neergezet ziet het er uit zoals op de foto. Dit beeld wordt gemaakt in Ghana uit één stuk Ossehout.

Publiek-publieke samenwerking in weginfrastructuurprojecten

Rijkswaterstaat Noord-Nederland en de regio

Emiel Flart, s1550152

Master thesis Environmental and Infrastructural Planning
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

Begeleider RUG: Taede Tillema

Begeleider Rijkswaterstaat: Agnes Klinkenberg

Samenvatting

In dit onderzoek, ter afsluiting van de Master Environmental and Infrastructure Planning aan de Rijksuniversiteit Groningen, staat de samenwerking tussen Rijkswaterstaat Noord-Nederland (RWS-NN) en de regio centraal. Het gaat om een publiek-publieke samenwerking in weginfrastructuurprojecten. Aan de hand van een drietal case studies, respectievelijk Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, Rijksweg 48 en Rijksweg 31 (Haak om Leeuwarden), wordt onderzocht welke ervaringen Rijkswaterstaat (RWS) heeft met de grotere regio betrokkenheid en welke verbeteringen kunnen bijdragen aan een succesvolle publiek-publieke samenwerking.

De Rijksoverheid heeft door toevoeging van de 'R' van ruimte te kennen gegeven dat de regio een belangrijkere rol krijgt in weginfrastructuurprojecten. Een weg wordt niet meer gezien vanuit een lijnopgave maar vanuit een gebiedsgerichte opgave. Daarnaast spelen onder andere de bezuinigingen bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat mee, waardoor de regio steeds meer dient bij te dragen aan de totstandkoming van een Rijksweg. De regionale diensten van RWS werken hierdoor steeds vaker samen met de regio. Dienst Noord-Nederland heeft hier ervaringen mee opgedaan en wil deze graag delen met andere diensten van RWS. Daarom is voor dit onderzoek de volgende hoofdvraag opgesteld:

Hoe verloopt vanuit het perspectief van de verschillende partners de publiek-publieke samenwerking in de weginfrastructuurprojecten Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden, welke rol vervult RWS binnen deze samenwerking en zijn de partners tevreden over hoe deze rol door RWS wordt ingevuld?

Het doel van dit onderzoek is het voor RWS inzichtelijk maken hoe zij functioneert in de verschillende weginfrastructuurprojecten waarin zij samenwerkt met andere publiek-publieke partijen. En van hieruit te komen tot suggesties voor mogelijke verbeteringen. Dit door inzicht te geven in de rol van RWS-NN in publiek-publieke projecten, de verhouding van RWS-NN ten opzichte van andere publieke actoren en de succes- en faalfactoren van publiek-publieke projecten.

Om dit doel te bereiken is gebruik gemaakt van een drietal cases. De keuze voor deze cases is gemaakt op basis van verschillende vormen van projectuitvoering. Gekozen is voor een case waarin de regio de trekkersrol vervult: de Haak om Leeuwarden en twee cases waarin RWS-NN de trekkersrol vervult: de Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2 en de N48.

Doormiddel van een brede literatuurstudie is onderzoek gedaan naar de succes- en faalfactoren van samenwerking en het institutionele kader van RWS. Vervolgens is doormiddel van interviews en een vergelijking met de theorie bepaald welke succesfactoren belangrijk zijn voor verschillende publieke partijen die samenwerken binnen deze projecten. Op basis hiervan is de tevredenheid van de samenwerkingspartners van RWS over de publiek-publieke samenwerking in de projecten getoetst. Naast het toetsen van de tevredenheid is onderzocht welke

rollen RWS-NN vervult in deze projecten, of deze rollen overeenkomen met het theoretische kader en in welke mate de samenwerkingspartners tevreden zijn over de rol van RWS hierin.

Het eerste deel van het onderzoek omhelst de introductie van het onderwerp. Deel twee omvat het theoretische kader, waarin een opsomming is gemaakt van de succes- en faalfactoren van samenwerking en het institutionele kader van RWS wordt gegeven. Deel drie omvat de beschrijving van de projecten. In dit deel zijn interviews en evaluatierapporten uitgewerkt en vergeleken met de theorie. Deel vier omhelst de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

Verloop samenwerking

De samenwerking in de cases de Haak om Leeuwarden en de N48 is naar alle tevredenheid van de samenwerkingspartners verlopen. In de Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2 zijn de samenwerkingspartners van RWS gematigd tevreden over de publiek-publieke samenwerking. Sprake is in dit project van weinig vertrouwen, waardoor beperkt sprake is van een gemeenschappelijk doel en werkwijze. In de N48 zijn de samenwerkingspartners van RWS tevreden. De belangen zijn vroegtijdig in kaart gebracht doormiddel van de project-startup en daardoor was sprake van een gezamenlijk doel. Er is sprake van een grote mate van vertrouwen. Ook in de Haak om Leeuwarden zijn de samenwerkingspartners van RWS tevreden. Zowel vertrouwen, commitment en een gezamenlijk doel waren aanwezig in deze samenwerking.

In alle projecten zijn verbeteringen mogelijk. Zo wist RWS in de N48 niet hoe besluiten voor de stuurgroep moesten worden voorbereid. Daarnaast hebben personeelwisselingen in dit project geleid tot het verlies van het collectieve geheugen, waardoor de continuïteit van het project minder gewaarborgd wordt. In kleine projecten als de N48 blijkt RWS weinig inzet te tonen door weinig eigen personeel in te zetten en veel uit te besteden. Tot slot is het IPM-model te rigide neergezet. Er dienen meer mogelijkheden te zijn voor maatwerk.

In de Haak om Leeuwarden geven de samenwerkingspartners aan dat de werkwijze, het organisatiekader van RWS en het wettelijke kader, de tracéwet zorgt voor spanningen in de samenwerking. Daarnaast hebben de nut en de noodzaak (externe factoren) een grote stempel gedrukt op dit project.

Uit de drie cases blijkt het organisatiekader van RWS een grote stempel te drukken op de samenwerking. In de Haak om Leeuwarden en de ZRG fase 2 is men minder tevreden over de wijze waarop RWS georganiseerd is. Onduidelijk is van wie en waarvan zij afhankelijk is. Zo heeft de specialistische dienst van RWS, Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS), invloed op de regionale dienst van RWS en DGMO op RWS. Daarnaast kent RWS binnen haar organisatie veel procedures en protocollen. Bovendien bestaat de angst dat de minister, DVS en DGMO op een te grote afstand staat van het project en te weinig lokale 'feeling' hebben.

Uit de case N48 en de ZRG fase komt naar voren dat de verschillende culturen van partijen kunnen botsen.

Rol Rijkswaterstaat

In alle drie de cases neemt RWS-NN de rol in van wegbeheerder. RWS-NN dient haar rol te vervullen vanuit het netwerkbelang en haar rol is vooral gericht op het op een juiste wijze doorlopen van procedures die nodig zijn om een weg aan te kunnen leggen. In de ZRG fase 2 en de N48 heeft zij de trekkersrol. De specifieke invulling van taken en rollen in deze projecten gebeurt op basis van de sterke punten van de betrokken publieke partijen.

Echter is de rol van RWS-NN in de Haak om Leeuwarden een hele andere. Sprake is van een unieke situatie. De rol die RWS-NN inneemt in dit project komt niet overeen met de verwachting op basis van het theoretische kader. RWS-NN heeft normaliter de trekkersrol. Echter blijkt in de Haak om Leeuwarden dat de provincie deze rol op zich heeft genomen door het uitoefenen van politieke druk, waardoor de minister een uitzondering heeft gemaakt en de trekkersrol in de planstudiefase heeft gegeven aan de regio. In dit project heeft RWS-NN meer een controlerende rol. Echter bepalen de sterkten van de partijen ook in dit project de specifieke invulling van de rollen.

Uit de cases blijkt dat de samenwerkingspartners van RWS niet voor de volle 100% tevreden zijn over hoe RWS-NN haar rol vervult. Voor RWS is het een zoektocht geweest welke positie en rol in te nemen. Samenwerken vraagt een andere houding. In de cases N48 en de ZRG fase 2 wordt van RWS-NN een trekkersrol verwacht maar deze heeft zij niet altijd waargemaakt. Daarentegen wordt in de Haak om Leeuwarden een actievere rol verwacht dan zij nu heeft. Een controlerende functie is niet genoeg. Daarnaast vinden de samenwerkingspartners dat RWS in een moeilijke positie zit.

Volgens de samenwerkingspartners van RWS heeft zij het belang van wegbeheerder in alle projecten goed nagestreefd. Echter vinden zij dat RWS te veel redeneert vanuit dit belang en graag ook meer aandacht willen zien voor de ruimtelijke component. Ook volgens het theoretische kader behoort RWS verder te kijken dan de eigen weg en het eigen netwerk en behoort zij een rol in te nemen die aansluit bij de behoeften van de gebruikers van de netwerken. Daarbij dient zij zich dus bewust te zijn van deze behoeften.

Tot slot worden in dit onderzoek verbeteringen aangegeven met betrekking tot het IPM-model, het organisatiekader-, de formele rol en cultuur van RWS, personeelwisselingen, invloed van de regio, de belangenstrijd, sneller en beter, de crisis- en herstelwet, de project start-up en een samenwerkingsbeoordelingstool.

Voorwoord

Voor u ligt het rapport waar ik bijna een jaar aan heb gewerkt. Het is tevens mijn laatste werk voor mijn Masteropleiding Environmental and Infrastructural Planning. Deze scriptie heb ik geschreven tijdens een stage bij Rijkswaterstaat Noord-Nederland in de periode van februari 2010 tot september 2010 en de periode erna. Gedurende deze tijd ben ik zeer veel wijzer geworden op het vlak van weginfrastructuurplanning.

Allereerst wil ik graag mijn begeleiders bedanken. Beste Taede, bedankt voor de ondersteuning gedurende deze periode. Vooral in de opstart- en eindfase hebben wij veel contact gehad, waaraan ik zeer veel heb gehad. Je hebt de tijd genomen om mij te helpen.

Beste Agnes, vanaf begin af aan heb je mij enorm geholpen, daarvoor dank. Je hebt me goed gecoacht gedurende het proces. Je hebt veel kennis in huis die voor mij een wereld deed opengaan.

Beste collega's bij Rijkswaterstaat Noord-Nederland, jullie hebben mij een gezellige en leerzame stagetijd bezorgd.

Alle geïnterviewden, hartelijk dank voor jullie tijd en moeite! Zonder jullie input had ik niet kunnen komen tot dit eindproduct.

Tot slot wil ik iedereen in mijn naaste omgeving bedanken voor de ondersteuning en de feedback die ik van jullie gekregen heb.

Aan de lezer wens ik veel leesplezier!

Emiel Flart

januari 2011

Inhoudsopgave

Samenvatting	iv
Voorwoord	vii
Inhoudsopgave	viii
Lijst figuren	x
Lijst tabellen.....	x
Lijst afkortingen.....	x
Deel I: Inleiding.....	1
HOOFDSTUK 1: INTRODUCTIE	2
1.1 Inleiding	2
1.2 Publiek-publieke samenwerking: je ontkomt er niet aan	2
1.3 Publiek-publieke samenwerking in weginfrastructuurprojecten.....	2
1.4 Het nieuwe speelveld.....	3
1.5 Onderzoeksdoel en -vraagstelling	4
1.6 Opzet onderzoek	5
1.7 Methodologie	6
1.8 Keuze cases.....	7
Deel II: Theorie	8
HOOFDSTUK 2: PUBLIEK-PUBLIEKE SAMENWERKING EN DE SUCCES- EN FAALFACTOREN	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Publiek-publieke samenwerking: dé definitie bestaat niet.....	9
2.3 Samenwerking nader verklaard.....	12
2.4 Succes- en faalfactoren van samenwerking.....	15
2.5 Conclusie	23
HOOFDSTUK 3: INSTITUTIONEEL KADER RWS.....	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Rijkswaterstaat, verleden, heden en toekomst.....	25
3.3 Institutioneel kader RWS.....	30
3.4 Werkwijze RWS bij aanlegprojecten.....	32
3.5 Context RWS.....	33
3.6 RWS t.o.v. samenwerkingspartners	35
3.7 Conclusie:	37
Deel III: Empirie	39
HOOFDSTUK 4: TOETSINGSKADER.....	40
4.1 Inleiding	40
4.2 Verantwoording cases.....	40
4.3 Verantwoording interviews	42

4.4 Toetsingskader succes- en faalfactoren	43
4.5 Toetsingskader tevredenheid	43
4.6 Toetsingskader rol RWS-NN	43
4.7 Achtergrond cases	44
HOOFDSTUK 5: SUCCESFACTOREN EN ROLLEN CASESTUDIES	50
5.1 Inleiding	50
5.2 Succesfactoren publiek-publieke samenwerking weginfrastructuurprojecten	50
5.3 Aanvullingen op het theoretische kader	52
5.4 Verschillen tussen cases	54
5.5 Rollen van de verschillende publieke partijen.....	54
5.6 Verschillen en overeenkomsten met theoretisch kader	58
5.7 Conclusie	60
HOOFDSTUK 6: SAMENWERKING IN WEGINFRASTRUCTUUPROJECTEN.....	63
6.1 Inleiding	63
6.2 ZRG fase 2 (Verlengde verkenningsfase á la Elverding)	63
6.3 N48 (grootonderhoudsproject).....	68
6.4 N31: Haak om Leeuwarden (Tracébesluit)	72
6.5 Verschillen en overeenkomsten tussen de cases	76
6.6 Conclusie	80
Deel IV: Aanbevelingen en conclusies	82
HOOFDSTUK 7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	83
7.1 Inleiding	83
7.2 Verloop samenwerking in weginfrastructuurprojecten.....	83
7.3 Rol RWS	84
7.4 Aanbevelingen.....	86
7.5 Beperkingen van het onderzoek en aanbevelingen voor nieuw onderzoek ...	90
7.6 Slot beschouwing.....	90
Literatuurlijst	92
Bijlages	97
Bijlage 1: MIRT 'oude' en 'nieuwe' style	98
Bijlage 2: Verschillende definities van 'collaboration'	99
Bijlage 3: Overzicht beoordelingsmethoden	100
Bijlage 4: Organogram Ministerie van V&W	102
Bijlage 5: Organogram Rijkswaterstaat.....	103
Bijlage 6: Interviewvragen.....	104
Bijlage 7: Overzicht geïnterviewden	107
Bijlage 8: Overzicht maatregelen N48	108
Bijlage 9: Kaartoverzicht Tracébesluit Rijksweg 31 Leeuwarden.....	109

Lijst figuren

- Figuur 1.1: Relaties van de hoofdstukken onderling
- Figuur 2.1: People, planet en profit
- Figuur 2.2: Wat betekent globalisatie; een aantal associaties
- Figuur 2.3: “Durf jezelf te laten vallen” (Henry, 2010)
- Figuur 3.1: Wegenbouw in de vroege jaren
- Figuur 3.2: Ontwikkeling van RWS
- Figuur 3.3: Pijlers Agenda 2010
- Figuur 3.4: Kerntaken RWS
- Figuur 4.1: Verschillende vormen van projectuitvoering
- Figuur 4.2: Overzicht tracé ZRG fase 2
- Figuur 4.3: Krantenbericht N48

Lijst tabellen

Tabel 2.1: Typologie van ‘public-public partnership’ aan de hand van de verschillende actoren.

Lijst afkortingen

BVA	Bestuurlijk voorkeursalternatief
CACSH	Center for the advancement of collaborative strategies in health
DG	Directoraat Generaal
DGMO	Directoraat-Generaal Mobiliteit
DVS	Dienst Verkeer en Scheepvaart
EHK	Eenduidige Herkenbaarheids Kenmerken
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
HID	Hoofd Ingenieur Directeur
IPM-model	Integraal Project Management Model
MER	Milieu Effect Rapport (fysieke rapport)
Ministerie van EZ	Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid
Ministerie van V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Ministerie van VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Ministerie van WWI	Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
NGO's	Non-governmental organisations
NoMo	Nota Mobiliteit
NPM	New Public Management
OM	Omgevingsmanager
PNM	Publiekgericht netwerkmanager
PPS	Publiek-private samenwerking
RSP	Regionaal Specifiek Pakket
RWS	Rijkswaterstaat
RWS-NN	Rijkswaterstaat Noord-Nederland
SLA's	Service Level Agreements
SPT	Strategic partnering taskforce
SVV-2	Structuurschema Verkeer en Vervoer
TB	Tracébesluit
UPP	Uniforme primaire processen
WNF	Wereld natuurfonds
ZRG	Zuidelijke Ringweg Groningen

Deel I: Inleiding

HOOFDSTUK 1: INTRODUCTIE

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat achtergrondinformatie welke het probleem verduidelijkt en onderzoeksvragen die de leidraad vormen voor dit onderzoek. Allereerst wordt in de paragrafen 1.2, 1.3 en 1.4 de aanleiding van dit onderzoek uiteengezet. In paragraaf 1.5 wordt het onderzoeksdoel en -vraagstelling voor dit onderzoek verduidelijkt. De opbouw van het rapport komt aan bod in paragraaf 1.5. In paragraaf 1.6 wordt de opzet van het onderzoek besproken. In paragraaf 1.7 wordt de methodologie besproken. Tot slot wordt in paragraaf 1.8 de keuze voor de cases verklaard.

1.2 Publiek-publieke samenwerking: je ontkomt er niet aan

Nederland is planologisch gezien een boeiend land. Er wonen veel mensen en de beschikbare hoeveelheid land is beperkt. De overheid heeft de taak op zich genomen om dit in goede banen te leiden. Doormiddel van een visie, de Nota Ruimte, heeft het kabinet in 2004 te kennen gegeven dat het gaat om "een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en decentrale overheden." (VROM, 2004, p.4). Waarbij het motto geldt: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Hiermee wordt de trend versterkt dat steeds meer sprake is van decentralisatie. De regiefunctie ligt steeds vaker bij decentrale overheden (gemeenten en provincies), aangezien de ruimtelijke afwegingen die gemaakt moeten worden, spelen op dit schaalniveau. Projecten zijn vaak grensoverschrijdend. Dit betekent dat samengewerkt dient te worden tussen de verschillende overheden. Samenwerken is een noodzakelijk kwaad om tot een goed resultaat te komen.

1.3 Publiek-publieke samenwerking in weginfrastructuurprojecten

Ook in projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT¹) is een goede samenwerking tussen partijen van belang (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). Voorheen was sprake van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Echter heeft de overheid in 2007 besloten het aspect Ruimte toe te voegen. Dit houdt in dat projecten op een integrale en gebiedsgerichte manier aangepakt moeten worden. Wat betekent dat onderlinge samenwerking tussen de centrale overheden en tussen centrale en decentrale overheden van groot belang is, zodat de besluitvorming over infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen beter op elkaar kunnen worden afgestemd. In de besluitvorming rondom deze projecten zijn veel spanningsvelden aanwezig zoals: "wie draait er op voor de kosten?" en kan de voorkeur van iedere actor voor een tracé verschillend zijn vanwege andere, eigen belangen. Belangen die dus met elkaar kunnen botsen en daardoor de samenwerking kunnen bemoeilijken.

¹ Het MIRT is een verantwoording van de uitgaven van het Rijk aan infrastructuurprojecten en is opgedeeld in drie onderdelen: spelregelkader, bestuurlijke overleggen en projectenboek.

Na de toevoeging van het aspect Ruimte bleek dat er nog steeds geen oog was voor een goed afgebakende, integrale en brede verkenning. Bovendien duurde de besluitvorming rondom infrastructuurprojecten lang. Vandaar dat het spelregelkader onlangs aangepast is om de besluitvorming rondom infrastructuurprojecten te versnellen. Deze aanpassing is het resultaat van een onderzoek van de commissie Elverding (2008), welke in het leven is geroepen om het besluitvormingsproces en de daaraan gekoppelde procedures van infrastructurele projecten te versnellen². De focus in dit programma ligt voornamelijk op de 'veranderde' verkenningsfase³ welke afgesloten wordt met een politiek gedragen voorkeursbesluit. Dit voorkeursbesluit vereist een publiek-publieke afstemming, een afstemming tussen de betrokken publieke partijen zoals gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat⁴ (RWS). Tot nu toe zijn er maar een beperkt aantal projecten welke met delen van dit programma te maken hebben gekregen. Verwacht wordt dat deze aanpak leidt tot een stevigere aanpak van projecten door de regio. Het aanleggen van een Rijksweg door RWS kan dus niet zonder het betrekken van de regio bij het gehele planproces. Met regio wordt hier een bepaald gebied bedoeld waarvan de grenzen meestal niet samenvallen met een bestuurlijke grens, zoals die van een gemeente of provincie. De grens wordt bepaald door de gebiedsgerichte opgave in tegenstelling tot een lijngerichte opgave waarbij vanuit het gebied wordt geredeneerd.

1.4 Het nieuwe speelveld

Doordat RWS meer met de regio dient samen te werken is zij in een nieuw speelveld terecht gekomen. Een duidelijk overzicht hiervan ontbreekt. Dit nieuwe speelveld wordt versterkt doordat RWS met steeds minder middelen, zowel qua financiën als personeel, weginfrastructuurprojecten tot uitvoering dient te brengen. Dit naar aanleiding van de bezuinigingen waartoe de politiek een aantal jaren geleden heeft besloten. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Ministerie van V&W) speelt hier op in door een beleidslijn te volgen, waarbij: 'meer kwaliteit met minder mensen' (Rijkswaterstaat, 2004) het credo is. RWS kreeg de taak goedkoper, kleiner en slagvaardiger te worden. Door de bezuinigingen dient het ministerie van Verkeer en Waterstaat keuzes te maken welke projecten in het MIRT worden opgenomen en welke niet. Om toch te zorgen dat bepaalde weginfrastructuurprojecten tot uitvoering komen die niet in het MIRT zijn opgenomen wordt ook om financiële redenen de regio er sterker bij betrokken. Gemeenten, provincies en andere partijen kunnen immers (geld)middelen bijdragen om een weginfrastructuurproject te realiseren. Dit weginfrastructuurproject zal dan hoogstwaarschijnlijk deel uit maken van een gebiedsontwikkeling en niet los gericht zijn op de infrastructuur op zich.

Rijkswaterstaat Noord-Nederland (RWS-NN), een dienst van RWS, welke de provincies Drenthe, Friesland en Groningen bedient, heeft al enige ervaringen

² Deze wijziging dient ten tijde van dit schrijven nog door de Tweede Kamer te worden goedgekeurd.

³ De verkenningsfase maakt onderdeel uit van de MIRT-procedure, welke bestaat uit de verkenningsfase, planstudiefase en realisatiefase. Een overzicht van de veranderde verkenningsfase is opgenomen in bijlage 1.

⁴ RWS is een publieke uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en verantwoordelijk voor het hoofd(vaar)wegennet (H(V)WN) in Nederland.

opgedaan met weginfrastructuurprojecten waarbij de regio sterker betrokken is geraakt. Dit is niet alleen vanwege bovenstaande argumenten, maar wordt ook versterkt doordat een financiële impuls beschikbaar gesteld is vanuit het Rijk aan de regio. Dit Regio Specifiek Pakket (RSP) is een programma, welke voort is gekomen uit de beslissing van de Tweede Kamer om het Noorden te compenseren voor het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008). Het beschikbare geld is en blijft van het Rijk maar de provincies hebben de regie gekregen en mogen aangeven waar dit geld naartoe gaat. Hierdoor heeft de regio meer financiële mogelijkheden gekregen voor het aanleggen van weginfrastructuurprojecten. Een situatie die in de toekomst alleen maar sterker wordt gezien de inperking van de geldmiddelen van RWS. Vandaar de taak van de regio om meer eigen initiatieven te ontwikkelen. Een andere reden waardoor de betrokkenheid van de regio groter is geworden, is dat RWS-NN weinig nieuwe middelen krijgt van het Rijk aangezien de meeste projecten in het Noorden niet als urgent worden bestempeld, de urgentie ligt immers in de Randstad. De problematiek in het Noorden is meer vanuit een ontwikkelingsperspectief, in de Randstad gaat het om het oplossen van de fileproblematiek en daarmee samenhangend de veiligheid.

Doordat de regio meer betrokken raakt bij de totstandkoming van infrastructuurprojecten betekent het dat er meer samen moet worden gewerkt. De regio krijgt hierdoor mogelijk een andere rol, dat kan betekenen dat de rol van RWS ook verandert. De rol van RWS geeft aan hoe zij zich opstelt binnen de samenwerking. Deze situatie waarin de rol mogelijk is veranderd, is tot nog toe niet goed beschreven. Wat dit betreft begeeft RWS-NN zich in een nieuwe situatie welke gezien kan worden als een proeftuin. Reden te meer dat andere RWS diensten benieuwd zijn naar de ervaringen die RWS-NN heeft opgedaan. Vandaar dat RWS-NN graag haar bevindingen wil delen met de andere diensten en een overzicht gecreëerd dient te worden. Zodat voor de toekomst handvatten meegegeven kunnen worden aan RWS om goed in te kunnen spelen op de nieuwe situatie waarin de regio een belangrijkere positie krijgt. Het gaat dan om het begrip 'lessons learned' (geleerde lessen) en omvat het expliciet maken van ervaringen en inzichten uit de praktijk en het toetsen hiervan aan de theorie, zodat leermomenten ontstaan.

1.5 Onderzoeksdoel en -vraagstelling

1.5.1 Onderzoeksdoel

Het doel van dit onderzoek is het voor RWS inzichtelijk maken hoe zij functioneert in de verschillende weginfrastructuurprojecten waarin zij samenwerkt met andere publiek-publieke partijen. En van hieruit te komen tot suggesties voor mogelijke verbeteringen. Dit door inzicht te geven in de rol van RWS-NN in publiek-publieke projecten, de verhouding van RWS-NN ten opzichte van andere publieke actoren en de succes- en faalfactoren van publiek-publieke projecten.

1.5.2 Onderzoeksvraagstelling

Bij dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe verloopt vanuit het perspectief van de verschillende partners de publiek-publieke samenwerking in de weginfrastructuurprojecten Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden, welke rol vervult RWS binnen deze samenwerking en zijn de partners tevreden over hoe deze rol door RWS wordt ingevuld?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zal antwoord worden gezocht op de volgende deelvragen:

Theorie

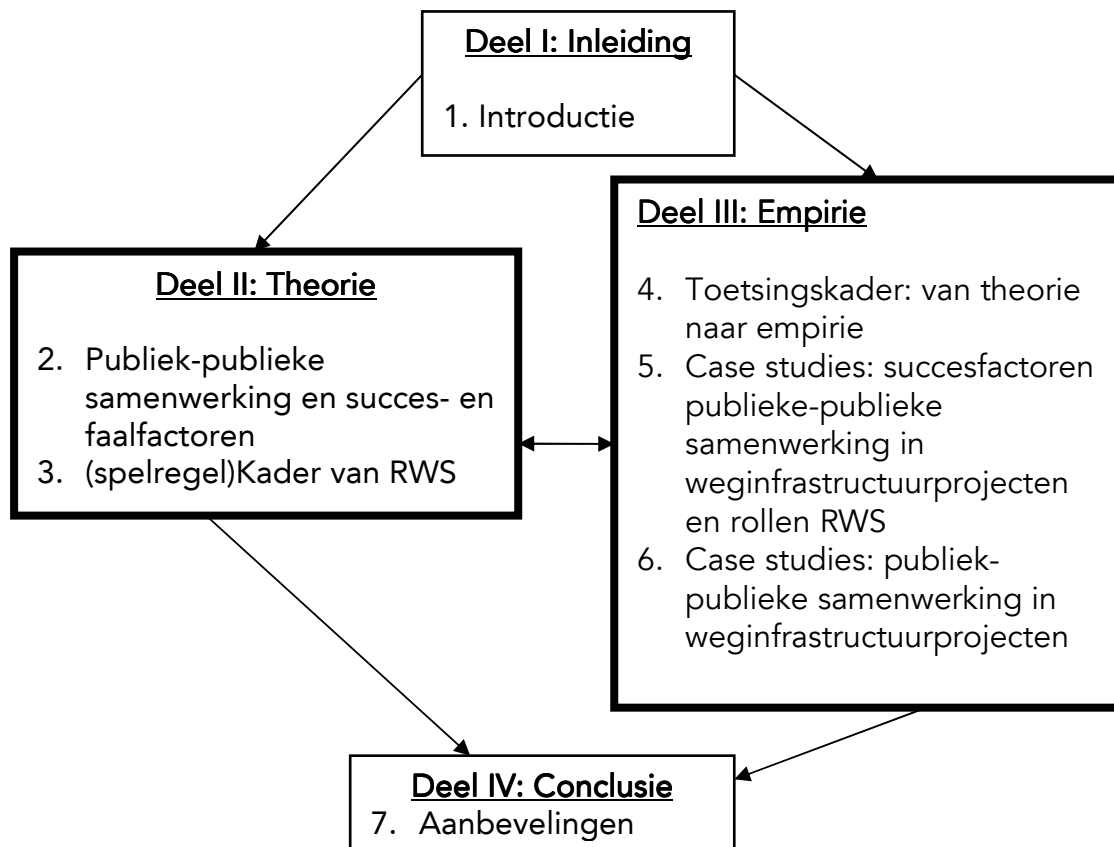
1. Wat is publiek-publieke samenwerking en welke factoren bepalen het succes of falen hiervan?
2. Wat is het (spelregel)kader van RWS waarbinnen zij haar rol dient te vervullen?

Empirie

3. In welke mate komen de succesfactoren voor samenwerking uit de literatuur overeen met de succesfactoren die verschillende publieke partijen die samenwerken binnen de weginfrastructuurprojecten Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden belangrijk vinden?
4. Welke rol(len) vervult RWS-NN in deze projecten en komen deze rollen overeen met de verwachting op basis van het theoretische kader?
5. In welke mate zijn samenwerkingspartners van RWS binnen deze projecten tevreden over de publiek-publieke samenwerking in het algemeen en over de specifieke rol van RWS daarbinnen?

1.6 Opzet onderzoek

Om het onderzoek overzichtelijk te maken is het opgedeeld in vier afzonderlijke delen (zie figuur 1.1). Het eerste deel is een inleidend deel inclusief de methodologie. Deel twee bevat een theoretisch deel waarin een theoretisch kader wordt geschetst ter ondersteuning van de empirie. Deel drie is een empirisch deel waarin een terugslag wordt gemaakt van de theorie naar de werkelijkheid aan de hand van casestudies en de analyse hiervan. Tot slot is er een afsluitend deel, deel vier: conclusies en aanbevelingen.



Figuur 1.1 onderzoeksopzet

1.7 Methodologie

1.7.1 Wat wordt onderzocht en gemeten

Om dit onderzoek uit te voeren dient op elk hierboven gestelde onderzoeksvraag een eenduidig antwoord te komen. Om te beginnen wordt in hoofdstuk 2 een theoretische onderbouwing gegeven van het begrip publiek-publieke samenwerking en de succes- en faalfactoren hiervan. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het (spel)regelkader van RWS en de rol die zij in dient te nemen in de samenwerking met regionale partners volgens dit kader. Deze theoretische basis (hoofdstuk 2 en 3) is ter ondersteuning van de hoofdstukken 5 en 6. In hoofdstuk 4 wordt de brug gevormd tussen theorie en praktijk, een toetsingskader wordt gevormd. In hoofdstuk 5 wordt bepaald in hoeverre de succesfactoren uit de theorie overeenkomen met de praktijk en wordt ingegaan op de verschillende rollen van RWS-NN in de praktijk en of deze overeenkomen met het theoretische kader. In hoofdstuk 6 wordt bepaald of de samenwerkingspartners van RWS tevreden zijn over de publiek-publieke samenwerking in het algemeen en over de specifieke rol van RWS daarbinnen. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 een antwoord gegeven op de hoofdvraag en worden aanbevelingen gedaan.

1.7.2 Hoe wordt gemeten

De beantwoording van de onderzoeksvragen wordt gedaan door middel van de onderzoeksmethoden: literatuurstudie, casestudies en interviews.

Om een vergelijking te maken tussen de empirie en de praktijk is gekozen voor casestudies. Door middel van casestudies kan een gecompliceerd sociaal

verschijnsel in kaart worden gebracht (Yin, 1994). Het gaat om empirisch onderzoek waarin een verschijnsel in de dagelijkse praktijk wordt onderzocht. Verschillende informatiebronnen kunnen hierbij gebruikt worden.

Casestudies zijn geschikt voor onderzoek waarbij sprake is van veel factoren of variabelen, welke moeilijk te controleren of te isoleren zijn en biedt de mogelijkheid om de complexe processen samenhangend te beschrijven. Om aan de casestudies invulling te geven wordt ook gebruik gemaakt van interviews (Kvale, 1996).

De onderzoeksmethoden interviews en literatuurstudie in dit onderzoek zijn bedoeld om aan de cases invulling te geven en een duidelijk beeld te scheppen van de samenwerking in weginfrastructuurprojecten waarin RWS-NN participeert en de rol van RWS-NN hierin.

1.8 Keuze cases

In dit onderzoek worden drie casestudies behandeld, respectievelijk:

- Zuidelijke Ringweg Groningen (ZRG) fase 2
- reconstructie van de N48
- verbeteren van de doorstroming op de N31 (Haak om Leeuwarden)

Het zijn projecten waarbij sprake is van een publiek-publieke samenwerking. Het betreft dan de samenwerking met gemeenten, provincies en andere publieke partijen, waar onder Rijkspartners als de ministeries van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Economische Zaken (EZ), Dienst Landelijk Gebied (DLG) en Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Derhalve ligt in dit onderzoek de focus op de samenwerking met gemeenten en provincies.

Deze cases zijn gekozen omdat het alle drie projecten zijn waarbij samen wordt gewerkt tussen RWS en de regio en het projecten zijn waarin zowel RWS de trekkersrol heeft alsook de regio. Door gebruik te maken van deze drie cases kan inzichtelijk worden gemaakt hoe de publiek-publieke samenwerking in weginfrastructuurprojecten verloopt waarin de regio een grotere betrokkenheid heeft gekregen. Een uitgebreide casebeschrijving wordt gegeven in hoofdstuk 4.

Deel II: Theorie

HOOFDSTUK 2: PUBLIEK-PUBLIEKE SAMENWERKING EN DE SUCCES- EN FAALFACTOREN

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt het raamwerk en is de basis voor het analysekader waarmee de case studies worden geanalyseerd. Om onderscheid te kunnen maken tussen publiek-publieke samenwerking en succes- en faalfactoren is dit hoofdstuk opgedeeld in twee delen.

In de paragrafen 2.2 en 2.3 wordt een nadere verklaring gegeven van het begrip publiek-publieke samenwerking: wat is het en welk doel heeft het? Het begrip is gestoeld op twee begrippen namelijk publiek-publiek en samenwerking. Vandaar dat op beide begrippen wordt ingegaan.

In paragraaf 2.4 wordt een overzicht gegeven van de succes- en faalfactoren. Dit wordt gedaan door het beschrijven en integreren van literatuur. Het hoofdstuk wordt afgesloten in paragraaf 2.5 waarin een antwoord wordt gegeven op de eerste deelvraag van het onderzoek:

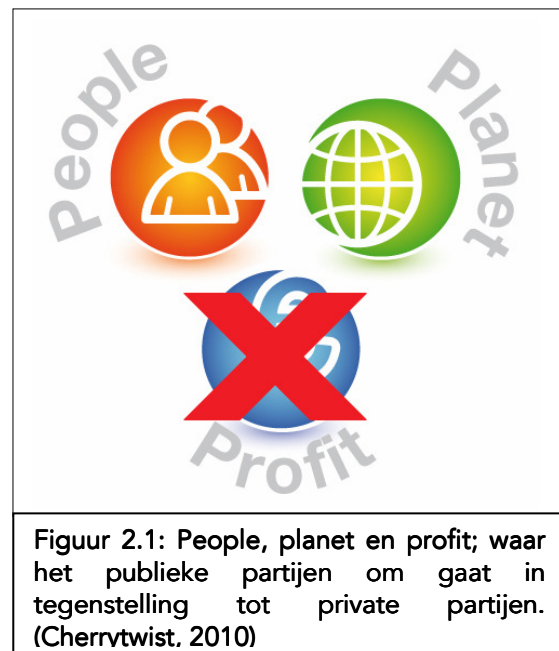
Wat is publiek-publieke samenwerking en welke factoren bepalen het succes of falen hiervan?

2.2 Publiek-publieke samenwerking: dé definitie bestaat niet

Als het woord publiek-publieke samenwerking valt in een gesprek, dan wordt dit vaak verward met publiek-private samenwerking (PPS). Zij zijn aan elkaar gerelateerd, maar er is een fundamenteel verschil. Bij PPS gaat het om een samenwerkingsverband tussen publieke overheidsactoren en private actoren. Terwijl bij publiek-publieke samenwerking de private actoren zijn uitgesloten en uitsluitend samen met publieke actoren wordt gewerkt (Gustafsson en Phumpiu, 2009).

Het verschil tussen publieke en private actoren is dat private actoren op zoek zijn naar een commercieel voordeel, terwijl publieke actoren alles doen voor het maatschappelijk belang, waarbij gedeelde waarden en doelen van belang zijn en geen sprake is van een winstoogmerk (Lobina en Hall, 2006), zie figuur 2.1. De focus ligt op het afwegen van tegenstrijdige belangen die spelen in de maatschappij. De maatschappij is de drijfveer van de publieke actoren. Afhankelijk van de staatsinrichting van een

land worden personen gekozen die deze maatschappij vertegenwoordigen, op zowel centraal- (volksvertegenwoordiging) als decentraal niveau (bijvoorbeeld



Figuur 2.1: People, planet en profit; waar het publieke partijen om gaat in tegenstelling tot private partijen. (Cherrytwist, 2010)

gemeente, provincie of regio). Daarnaast zijn er instellingen of organisaties die in het leven zijn geroepen om de volksvertegenwoordiging te ondersteunen.

De studie van Perry en Rainey (zoals geciteerd in Blau en Scott, 1962) versterkt het onderscheid tussen publieke en private actoren: "Commonweal organizations (public agencies) benefit the general public, and public accountability is the central organizational issue. Businesses benefit owners, and productivity is the central issue." Dit betekent dat de productiekosten van private actoren zo laag mogelijk dienen te zijn om te kunnen concurreren. Terwijl het bij publieke actoren gaat om de verantwoordingsplicht richting de burger.

Toch liggen de middelen voor publieke actoren niet voor het oprapen en zijn zij afhankelijk van hun belastinginkomsten en politieke keuzes. Om te besparen proberen zij net als bedrijven kostenvoordelen te halen. Een publiek-publieke samenwerking is hierbij een geschikte mogelijkheid en zorgt voor de samenbundeling van krachten, zodat het publiek waar krijgt voor zijn belastingcenten. Geld dat ten goede dient te komen aan de maatschappij. De laatste jaren wordt de vraag gesteld of de overheid efficiënt genoeg werkt en of geen geld bespaard kan worden door bijvoorbeeld het ambtenarenapparaat in te perken.

Een publiek-publieke samenwerking is niet voldoende om een project zo efficiënt en effectief mogelijk te kunnen volbrengen. Het betrekken van marktpartijen is van belang om een efficiëntie- en effectiviteitslag te maken. Met andere woorden het gaat om het creëren van meerwaarde. Het Kenniscentrum PPS (2004, p.2) geeft aan dat het gaat om: "een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld". Echter, het is noodzakelijk dat vooraf sprake moet zijn van een degelijke publiek-publieke samenwerking, anders kan geen sprake zijn van een succesvolle PPS (Bussink, 1988 en Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). Want als publieke actoren er al een rommeltje van maken, hoe kan dan gezorgd worden voor hoge effectiviteit en efficiëntie.

Als publieke actoren elkaar niet weten te vinden en het niet eens zijn dat een probleem gezamenlijk opgelost dient te worden, dan zal een samenwerking ook niet tot stand komen. Maar vaak kan het sluiten van compromissen al voldoende zijn.

Het kan voorkomen dat publieke partijen dusdanig van elkaar afhankelijk zijn dat men niet zonder medewerking van de andere partij het project kan voltooien. Het is hierbij wel van belang dat het door alle partijen breed gesteund wordt, anders verloopt het proces stroperig en is het resultaat treurig en onvoldoende.

In de internationale literatuur wordt weinig gepubliceerd over publiek-publieke samenwerking. Veel aandacht is voor PPS. Lobina en Hall (2006, p.7) omschrijven publiek-publieke samenwerking als volgt:

"...any collaboration between two or more public authorities..."

Kortom, volgens deze brede definitie kan elke samenwerking tussen twee of meer publieke autoriteiten een publiek-publieke samenwerking worden genoemd. Deze publieke autoriteiten kunnen zowel horizontaal dan wel verticaal georiënteerd zijn, bijvoorbeeld: gemeenten onderling of gemeente en provincie (Hall et al., 2005). Echter wordt het concept 'public-public partnerships', niet consistent gebruikt. Het

blijkt dat het is ontstaan uit het concept 'public-private partnerships' en de betekenis is afhankelijk van de context waarin het wordt gebruikt.

Om onderscheid te kunnen maken tussen publiek-publieke samenwerkingen dient volgens Hall et al. (2005) gekeken te worden naar de actoren die samenwerken en de doelen die gesteld zijn voor de samenwerking. De actoren die deel kunnen nemen zijn onder andere: non-governmental organisations (NGO's), gemeenschappelijke organisaties en handelunies. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de mogelijke samenstellingen in een publiek-publieke samenwerking. Deze samenstelling is op basis van een onderscheid van de deelnemende actoren. De schaal waarop de samenwerking plaatsvindt, kan zowel internationaal, nationaal, regionaal, provinciaal als lokaal zijn.

Tabel 2.1: Typologie van 'public-public partnership' aan de hand van verschillende actoren. Vertaald (Hall et al., 2005, p. 4, 5)

Soort 'public-public partnership'	Sub-soort 'public-public partnerships'
Publieke autoriteit – publieke autoriteit	Intergemeentelijk
	Publieke autoriteit - publieke autoriteit
Publieke autoriteit - gemeenschap	Publieke autoriteit - gemeenschap
	Publieke autoriteit - NGO
	Publieke autoriteit - handelunie

Een publieke autoriteit kan op verschillende niveaus opereren. Dit is afhankelijk van de staatsrechtelijke inrichting van een land. In Nederland zijn dit de gemeente, provincie en ministeries. De samenwerking kan tussen publieke autoriteiten van hetzelfde type en niveau plaatsvinden of het type en niveau kan verschillen. Maar aangezien een intergemeentelijke samenwerking veel voorkomt wordt deze apart benoemd.

Hall et al. (2005, p.26) noemen een vijftal doelen van 'public-public partnerships':

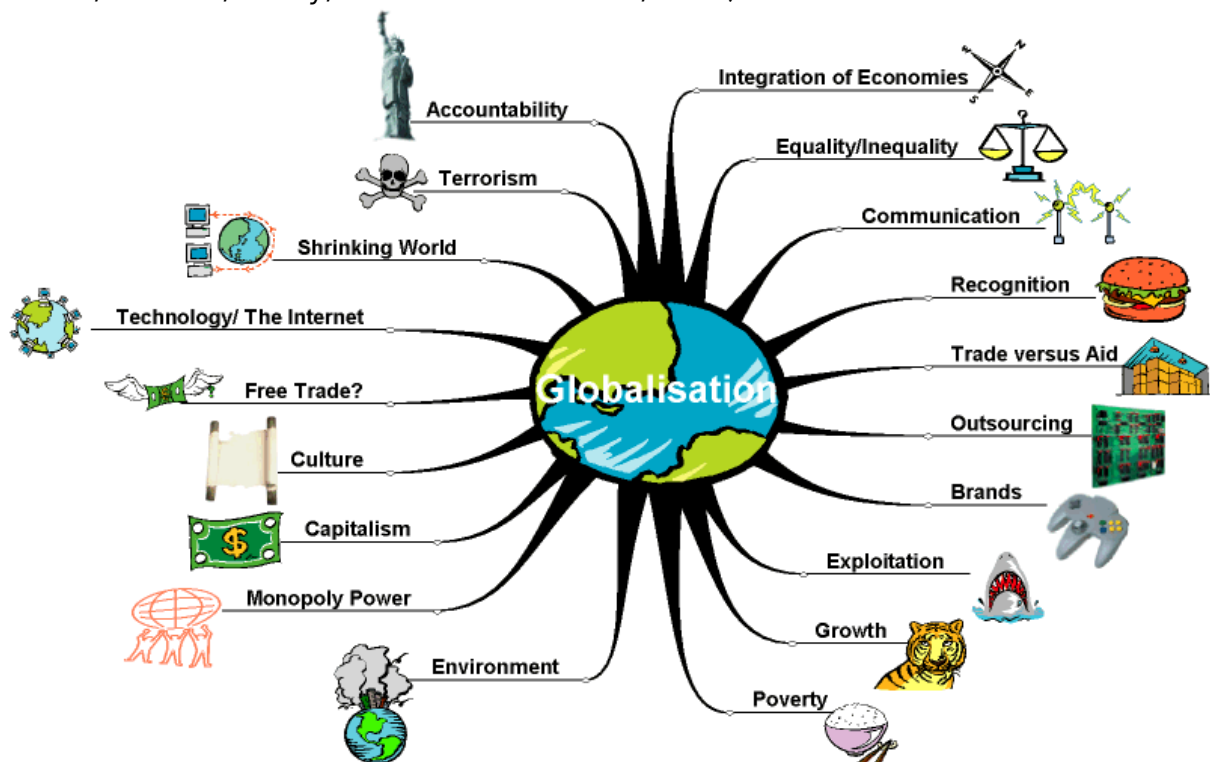
- Verbetering van diensten. Samenwerking kan leiden tot schaalvoordelen, wat leidt tot efficiëntie: met minder meer bereiken.
- Verhogen capaciteit en verbeteren vaardigheden van de werknemers. Doordat samen wordt gewerkt kunnen actoren elkaar versterken en verbeteren.
- Publieke diensten beschermen tegen privatisering. In sommige gevallen kan worden afgevraagd of privatisering leidt tot een eerlijke verdeling van bronnen en het ontwikkelen van de economie. Door privatisering kan scheefheid ontstaan.
- Verwerven van steun van de gemeenschap en verbeteren van de transparantie en verantwoording in het leveren van diensten.
- Andere doelen, zoals de weg vrijmaken voor een PPS. Een publiek-publieke samenwerking wordt gezien als de motor van een PPS. Een goede samenwerking tussen publieke actoren is de basis voor een PPS. Daarnaast kunnen publieke actoren financieel bijdragen en zorgen voor een kritische massa welke een voorbode kunnen zijn voor een PPS. Het zorgt ook voor een stukje 'goodwill' bij de bevolking.

Deze doelen kunnen verklaren waarom gekozen is voor een publiek-publieke samenwerking. Het moge duidelijk zijn dat het gaat om de samenstelling en het doel. Dit geeft nog onvoldoende aan wat samenwerking betekent. Daarnaast geeft verdieping in het begrip samenwerking duidelijkheid waar het in publiek-publieke samenwerking om gaat. Vandaar dat in de volgende paragrafen wordt ingegaan op het begrip samenwerking en het waarom.

2.3 Samenwerking nader verklaard

Volgens Van Dale (2005) betekent 'samenwerking': 'in onderling overleg werken'. De essentie van dit begrip ligt in het woord 'samen' of zoals de begripsomschrijving aangeeft onderling. Dat betekent dat 'iets' alleen tot stand kan komen als er wordt samengewerkt. Dat 'iets' kan heel divers zijn. Een voetbalelftal is ook gebaseerd op samenwerking, want als er alleen maar egoïsten in het veld staan dan lukt het minder makkelijk om de bal in het andere doel te krijgen. In organisaties is samenwerking nodig om het doel te bereiken wat van te voren is gesteld.

Niet alleen in een voetbalelftal of voor een organisatie is samenwerking van belang. Door de globalisatie bestaat de noodzaak van samenwerken tussen organisaties en belangengroepen. De globaliserende wereld (figuur 2.2) wordt gekenmerkt door een turbulente omgeving, complexe problemen, onzekerheid en schaarste van middelen. Vandaar dat er een groeiend bewustzijn is van de noodzaak om samen te werken en te komen tot een gezamenlijke oplossing (Gray, 1989; Gray en Wood, 1991a; Hudson, Hardy, Henwood en Wistow, 1999).



Figuur 2.2: Wat betekent globalisatie; een aantal associaties (Henry, 2010).

Castells (1998) beaamt dit door in zijn theorie over de netwerksamenleving aan te geven, dat de huidige maatschappelijke trend, 'de opkomst van de netwerksamenleving' wordt gekenmerkt door problemen, waarvoor oplossingen op

korte termijn van onvoldoende kwaliteit zijn. Interactie is hierbij het toverwoord omdat de vraagstukken niet op eigen kracht op te lossen zijn. Daarnaast wordt vanuit de 'resource dependence theory' ook een verklaring gegeven, waarom organisaties van elkaar afhankelijk zijn en samenwerken (Gray en Wood, 1991b). Het gaat om de relatie tussen resources en macht. Organisaties die in het bezit zijn van 'vital resources' (materiaal, mankracht, politiek en structuur) of hierover controle hebben, hebben de macht om te doen wat ze hiermee willen. Andere organisaties kunnen hier gebrek aan hebben en proberen hier toegang tot te krijgen door samen te werken. Een belangrijke kanttekening bij de uitwisseling van resources is dat organisaties mogelijk onderschatten hoeveel resources ingeleverd moeten worden in ruil voor de voordelen die de samenwerking met zich mee brengt.

Over samenwerking zijn diverse theorieën verschenen. Deze theorieën zijn op verschillende wetenschappen gebaseerd, vandaar de veelzijdigheid aan theoretische perspectieven.

Gray en Wood (1991a) hebben geprobeerd om de bestaande theorieën over 'collaboration', wat in het Nederlands vertaald samenwerking betekent, daar waar mogelijk aan te vullen en samen te voegen tot één allesomvattende theorie over samenwerking. Zij hebben gekeken naar: resource dependence theory, corporate social performance/institutional economics theory, strategic management/social ecology theory, microeconomics theory, institutional/negotiated order theory and political theory. In hun onderzoek komt een groot aantal definities naar voren (p. 143, 144). Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 2.

Deze definities geven goed weer hoe er in de literatuur wordt gedacht over samenwerking en zijn bruikbaar om iets te zeggen over publiek-publieke samenwerking. De definities zijn vanuit verschillende invalshoeken beschreven. Maar in alle definities komt naar voren dat samenwerking een proces is, dat gebaseerd is op een relatie tussen actoren. Van deze bruikbare definities hebben Gray en Wood (1991a) de meest complete definitie gemaakt welke uitleg geeft over het hoe, wat en wanneer van samenwerking. Deze luidt als volgt (p.146):

"Collaboration occurs when a group of autonomous stakeholders of a problem domain engage in an interactive process, using shared rules, norms, and structures, to act or decide on issues related to that domain."

Om deze definitie te begrijpen is het van belang het op te knippen in stukjes en deze te verduidelijken, wat resulteert in het volgende (p. 46, 48, 49):

Stakeholders of a problem domain: groepen of organisaties hebben een belang dat een probleem of project tot een goed einde wordt gebracht. Hierbij is sprake van verschillende belangen, welke tegenstrijdig zijn of juist in overeenstemming met elkaar. Samenwerking heeft te maken met diverse belangen die conflicten kunnen geven of niet. Een samenwerking komt pas tot stand als de stakeholders in de samenwerking zeker weten dat hun eigen belang in stand wordt gehouden. Niet alle belangen van de participanten in de samenwerking hoeven identiek te zijn of gedeeld te worden met de belangen van andere stakeholders.

Kortom: belangen kunnen in drie typen worden onderscheiden: gedeeld, verschillend of tegenovergesteld.

Autonomy: door samen te werken kan het voorkomen, dat stakeholders de autonomie kwijtraken. Geen enkele stakeholder wil dat en het is daarom van belang dat ze hun onafhankelijke besluitvormingsmacht behouden. Daar staat tegenover dat ze zich moeten conformeren aan de gezamenlijke afspraken die gemaakt zijn in de samenwerking.

Interactive process: geeft aan dat er een veranderingsgeoriënteerde relatie van enige duur bestaat tussen de deelnemende stakeholders. De eigenschappen van deze relatie zijn belangrijk voor het succes of falen van de samenwerking.

Shared rules, norms and structures: om een samenwerking te laten slagen dienen de stakeholders zich te conformeren aan de gedeelde regels, normen en structuren. Zo kan de autonomie behouden blijven. Het gaat om het maken van afspraken waardoor de eigen verantwoordelijkheid behouden blijft.

Action or decision: om de doelstelling die gesteld is te halen, om het probleem op te lossen of het project te volbrengen dient er in de samenwerking actie te worden ondernomen of een besluit genomen. Anders heeft de samenwerking geen resultaat. Dit wil niet zeggen dat de gestelde doelstelling wordt behaald en dat er overeenstemming is over de doelstelling.

Domain orientation: samenwerking vereist dat stakeholders hun processen, besluiten en acties afstemmen op het probleemdomein.

Deze definitie geeft duidelijk weer wat met samenwerking tussen stakeholders wordt bedoeld en dat het van belang is dat inzet vereist is om de samenwerking te laten slagen. Maar voordat stakeholders bereid zijn om samen te werken dient er voldaan te zijn aan een aantal voorwaarden.

Samenwerking komt tot stand als er sprake is van (Gray en Wood, 1991b, p.14, 15):

- Hoge inzet en wederzijdse afhankelijkheid;
- Minimaal één gedeeld belang;
- Een motivatie om de efficiency te maximaliseren en het verlagen van de transactiekosten;
- Een noodzaak tot het gezamenlijk begrijpen van een probleem en het gezamenlijk hierop participeren;
- Competitieve en institutionele omgevingskrachten;
- Degelijke organisatie van het domein.

Deze voorwaarden zijn noodzakelijk, voordat samenwerking tussen stakeholders tot stand komt. Voor stakeholders zijn redenen nodig om deel te nemen aan een samenwerking. Osborne (2000, p.12-18) geeft het belang aan van het doel, dat de stakeholder heeft om deel te nemen aan de partnerschap of wat het doel is van een partnerschap. Voor een organisatie kan het doel zijn het vergaren van resources en voor de partnerschap het verbeteren van de efficiëntie of effectiviteit. Een exogene partnerschap richt zich op het aantrekken van resources buiten de partnerschap om en een endogene partnerschap op resources van binnen de partnerschap, gericht op synergie.

Synergie is hierbij het toverwoord en impliceert dat het effect van de samenwerking groter is dan als men afzonderlijk zou opereren. Een verrijking van ideeën, concepten en gedachten, welke uiteindelijk resulteert in een beter product. Daarnaast maakt Osborne een onderscheid tussen een partnerschap dat strategisch of programma-, projectgericht is. Een partnerschap is strategisch wanneer de bedoeling van de organisaties worden gewaarborgd en het om langlopende zaken gaat. Gedacht kan worden aan het ontwikkelen van een strategie voor een gebiedsontwikkeling. Als het programma-, projectgericht is dan gaat het om één enkel project of programma, zoals het herontwikkelen van een gebouw of een programma voor het beïnvloeden van een aantal factoren die de 'quality of life' bepalen. Zo kunnen partnerschappen worden ingedeeld op basis van niveau.

Er zijn ook voldoende redenen voor stakeholders om niet samen te willen werken. Osborne (2000) geeft aan dat er diverse onzekerheden ontstaan bij het aangaan van een samenwerking. Er bestaat een kans dat:

- doelen niet duidelijk worden geformuleerd;
- samenwerken meer geld kost dan dat het oplevert;
- een stakeholder meer zeggenschap heeft dan de andere stakeholders, doordat de ene stakeholder meer resources bezit dan de andere;
- een bepaalde groep in de meerderheid is en daardoor de overhand krijgt zodat de uitkomsten in het voordeel vallen van die groep;
- te veel tijd, energie en resources in de samenwerking worden gestopt zodat andere taken van de stakeholder in het gedrang komen;
- samenwerking bemoeilijkt wordt door organisatorische verschillen tussen de stakeholders;
- de filosofie van de stakeholders verschilt en daardoor een knelpunt ontstaat.

Het mag duidelijk zijn dat bovenstaande punten in ogenschouw genomen dienen te worden. Het geeft al kort iets aan waar het succes van een samenwerking in zit. In de volgende paragraaf zal dit uitvoerig worden besproken.

2.4 Succes- en faalfactoren van samenwerking

In de literatuur wordt veel geschreven over succes- en faalfactoren van organisaties en bedrijven als losstaande entiteiten dan wel over succes- en faalfactoren binnen een bredere context, tussen bedrijven en organisaties, in de vorm van een samenwerking. Deze factoren geven een goed overzicht wat wel en wat niet moet om succes te kunnen garanderen.

Maar wat betekent 'succes' in een samenwerking of partnerschap? Hierop is geen eenduidig algemeen antwoord te geven omdat iedere samenwerking anders is: andere actoren, ontstaansgeschiedenis en eigenschappen. Dit betekent ook dat de ideale mix van factoren, waarom een project slaagt, niet te geven is (Mattessich en Monsey, 1992). Het gaat om maatwerk.

Van belang is dat de samenwerking tot stand komt. Mattessich en Monsey geven hiervoor de volgende metafoer (p.8): "Het is net als zonlicht dat schijnt op een tuin. Als de zon niet schijnt dan zullen de planten in de tuin niet groeien. Maar als de bewolking de overhand heeft en de zon enigszins toch aanwezig is dan zullen de planten toch groeien, weliswaar in een mindere mate." Dit betekent dat niet alle

factoren aanwezig hoeven te zijn om te spreken van een samenwerking, maar er dienen wel voldoende elementen te zijn die een samenwerking mogelijk maken. Daarnaast wordt het succes en anderzijds het falen bepaald door de mate waarin de factoren aanwezig zijn.

De wetenschappelijke literatuur geeft voldoende input voor het maken van een opsomming van belangrijke factoren voor succes- en faalfactoren van samenwerking. Weinig wordt geschreven over de factoren van falen of succes van een publiek-publieke samenwerking. De basis hiervoor ligt in literatuur over samenwerking. Vandaar dat in deze paragraaf wordt ingegaan op de factoren die het succes of falen bepalen van een samenwerking.

Naast wetenschappelijke literatuur over succes- en faalfactoren zijn op de markt verschillende methoden die partnerschappen beoordelen, zoals 'the partnership toolbox' van het Wereld natuurfonds (WNF, 2000), 'the partnership assessment tool' van de Strategic partnering taskforce (SPT, 2003) en 'partnership self-assessment tool' van het Center for the advancement of collaborative strategies in health (CACSH, 2002). Deze methoden zijn gebaseerd op wetenschappelijke literatuur maar zijn praktisch van aard. Ze geven de succes- en daarmee de faalfactoren weer die zich voordoen in allerlei samenwerkingsverbanden. Een uitgebreider overzicht van deze methoden is opgenomen in bijlage 3.

Op basis van wetenschappelijke literatuur over samenwerking is een selectie gemaakt van succes- en faalfactoren. De selectie bestaat uit factoren die logischerwijs van toepassing zijn op publieke partijen. Publieke partijen hebben het maatschappelijke belang voorop staan en een verantwoordingsplicht richting het publiek. Gekozen is voor zoveel mogelijk relationele of immateriële factoren, omdat samenwerken een sociaal verschijnsel is. Harde materiële factoren zijn dan minder van belang.

In de wetenschappelijke literatuur worden de volgende succes- en faalfactoren genoemd die hieraan voldoen:

- Vertrouwen
- Commitment
- Communicatie
- Doel
- Macht
- Flexibiliteit en adaptiviteit
- Conflicten
- Organisatiekaders
- Financiële transparantie
- Transparante besluitvorming

Deze factoren zijn aan elkaar gerelateerd en kunnen daarom niet los van elkaar worden gezien. Daarnaast vertonen de factoren soms overlap. De factoren worden hieronder toegelicht.

2.4.1 Vertrouwen

Een belangrijk aspect van samenwerking dat benoemd wordt door Kinula en Juntunen (2005, p.3) is vertrouwen. Daarnaast gaat het in samenwerking vaak om immateriële zaken zoals, communicatie en commitment; materiële zaken worden als minder belangrijk beschouwd.

Het WNF (2000) geeft aan dat wederzijds vertrouwen en respect van belang is voor een succesvolle partnerschap. Vertrouwen wordt omschreven als alles er aan doen om schade te voorkomen. Vertrouwen moet worden verdiend. Hieraan gerelateerd is de eerlijke verdeling van kosten en voordelen die door de samenwerking worden behaald. SPT (2003) besteedt in haar methode aandacht aan het behouden en ontwikkelen van vertrouwen. Zorgen voor waardering, gelijkwaardigheid, rechtvaardige verdeling van voordelen en de juiste mensen inzetten op de juiste tijd en plaats is hierbij van belang.

Samenwerking kan gezien worden als een relatie welke gebaseerd is op vertrouwen tussen actoren (figuur 2.3). Sprake is van een vertrouwensband. Deze band kent volgens Kiewiet-Kester (2008) een bepaalde sterkte tussen de samenwerkende partners: de bandsterkte. Een samenwerking wordt aangegaan maar kan ook verbroken worden. De rek die in de band zit bepaalt of de samenwerking verbroken wordt of niet. Hoe sterk de band is wordt bepaald door de geschiedenis die de samenwerkende organisaties met elkaar hebben. De geschiedenis van een relatie kan



Figuur 2.3: "Durf jezelf te laten vallen" (Henry, 2010)

van belang zijn voor het voortduren van een samenwerking; zijn er in het verleden breuken ontstaan in de relatie of niet. Als er eenmaal een band is tussen partners dan bepaalt de rek in de band in hoeverre de samenwerking nog in stand zal blijven. Partners raken gewend aan bepaalde gewoontes en verwachtingen van elkaar waardoor een band sterker wordt. Een sterke band betekent meer vertrouwen. Het WNF (2000) vult dit aan door aan te geven dat de eigenschappen van de partners invloed hebben op de relatie. Wanneer een partner eigenaardige eigenschappen heeft dan zal minder snel sprake zijn van een sterke band.

In een studie van Williamson wordt geconcludeerd: hoe meer vertrouwen, hoe beter een samenwerking tegen stress kan en hoe beter het zich kan aanpassen aan veranderingen (Mohr en Spekman, 1994). Immers er zal sprake zijn van minder conflicten en de samenwerking zal soepeler verlopen.

Vertrouwen is moeilijk meetbaar. Echter geeft Kiewiet-Kester (2008) aan dat het contract dat wordt opgesteld voor de samenwerking een indicatie kan geven van de mate van vertrouwen. Immers, als sprake is van veel vertrouwen dan zal het contract

meer gericht zijn op wat partijen willen bereiken en de manier waarop dit gedaan wordt. En anderzijds, wanneer sprake is van minder vertrouwen dan kan een contract meer gericht zijn op het afdekken van risico's.

Vertrouwen heeft veel raakvlakken met commitment. In een samenwerking wordt vaak een gezamenlijk doel en visie opgesteld waaraan de partijen zich committeren. Openheid van zaken is dan van belang en de verwachtingen en bedoelingen dienen helder en duidelijk naar elkaar uitgesproken te worden. Dit betekent dat in een samenwerking verwachtingen geschept worden welke wel of niet worden waargemaakt. Volgens Dibbern, Goles, Hirschheim en Jayatilaka (2004) gaat het om tevredenheid, verwachtingen van de samenwerking en het bewerkstelligen van deze verwachtingen en de 'performance' van het bedrijf waarmee wordt samengewerkt. Zij geven aan dat de uitkomsten van een samenwerking het succes bepalen. Worden de verwachtingen waargemaakt dan wordt een partner volgens Pruitt als betrouwbaar beschouwd en is sprake van een bepaalde mate van vertrouwen (zoals geciteerd door Mohr en Spekman, 1994).

Mattessisch en Monsey (1992) geven in dit verband aan dat belangrijk is dat men van elkaar weet hoe de werkwijze is van de verschillende organisaties, de culturele normen en waarden, beperkingen en de verwachtingen. Intenties dienen duidelijk te zijn en de agenda's eerlijk en open. Samenwerkende organisaties moeten er rekening mee houden dat het tijd kost om vertrouwen te kweken. Als dit er eenmaal is dan kunnen conflicten voorkomen worden.

Mohr en Spekman (1994) gaan een stapje verder en legt het verband tussen vertrouwen en de effectiviteit van het komen tot oplossingen. Als er geen vertrouwen is dan is de kans op een oplossing klein. Is er veel vertrouwen dan zal eerder gekomen worden tot een oplossing voor het probleem.

Volgens het WNF (2000) is duidelijkheid over de rollen en verantwoordelijken in een samenwerking belangrijk. Hieraan worden de rechten en plichten van actoren gerelateerd. Immers geven de verantwoordelijkheden weer wat de rechten en plichten zijn van actoren.

De SPT (2003) geeft het belang van duidelijkheid over verantwoordelijkheden aan. Het zorgt voor een zekere structuur en houvast voor elke partner in de samenwerking. Dit voorkomt onduidelijkheid en daarmee wordt vertrouwen gewekt. Hierbij is het voor actoren van een partnerschap van belang dat enerzijds voldoende wordt gegeven aan de andere partners maar tegelijkertijd ook niet te veel om tevredenheid binnen de eigen organisatie te behouden. Het is een zoektocht naar de ideale balans.

Het CACSH (2002) geeft aan dat door het combineren van de rollen en verantwoordelijkheden met de belangen en vaardigheden de partners bijeengehouden kunnen worden en de synergie wordt vergroot. Het gaat om efficiëntie: hoe goed een partnerschap de betrokkenheid van haar partners optimaliseert.

2.4.2 Commitment

Door Kinula en Juntunen (2005), OECD (2008), WNF (2000) en SPT (2003) wordt het belang van commitment in een samenwerking aangehaald. Als sprake is van commitment dan committeren alle partijen zich aan de samenwerking, de benodigdheden en vereisten: actoren zijn bereid hun middelen (bijvoorbeeld tijd, geld en macht) in te zetten. 'Willingness' is hierbij van belang en geeft aan in hoeverre een partij bereid is te investeren in de samenwerking. Het legt de basis voor een samenwerking. Daarnaast gaat het er om dat een actor in een samenwerking begrip krijgt waarom juist deze samenwerking nodig is (SPT, 2003).

Kiewiet-Kester (2008) ziet commitment als betrokkenheid en de zelfopgelegde verplichting zich in te zetten. Het OECD (2008) ziet deze betrokkenheid als drijfveer voor commitment en geeft aan dat partijen zich sterk committeren als ze de samenwerking als even belangrijk zien. Daarnaast dienen de meest ervaren personen, welke de meeste invloed hebben in hun organisatie te worden ingezet. Aanvullend hierop geeft de SPT (2003) aan het belangrijk te vinden dat de belangrijkste besluitvormers zich aan de samenwerking committeren. Aangezien zij de samenwerking kunnen laten slagen of niet.

De combinatie van commitment aan de samenwerking en het gevoel dat partners zich verantwoordelijk voelen voor de samenwerking zorgt er voor dat de relatie succesvol verloopt (Kinula en Juntunen, 2005). Volgens de SPT (2003) moeten de samenwerkende partners een eigendomsgevoel krijgen. Met andere woorden de samenwerking moet een saamhorigheidsgevoel geven. Daarnaast dient samenwerking te worden aangemoedigd en diegene die dat niet doet benadeeld te worden.

Samenwerken en het committeren hieraan betekent volgens Mattessisch en Monsey (1992) ook dat partners compromissen moeten sluiten, aangezien de besluiten die genomen worden nooit helemaal kunnen voldoen aan de wensen van de partners en er geschipperd moet worden tussen deze wensen. Daarnaast is het niet realistisch te denken dat iedereen exact zijn of haar weg kan volgen.

In het rapport van het WNF (2000) wordt commitment gebruikt om het belang aan te geven van het gezamenlijk werken aan gedeelde waarden. Hierbij wordt bedoeld de geloven, standaarden of tradities die de basis vormen van een individu of groep. In een partnerschap dienen de partners de gedeelde waarden te kennen.

2.4.3 Communicatie

Kinula en Juntunen (2005) geven aan dat communicatie in de breedste zin van het woord belangrijk is voor een succesvolle relatie. Het gaat om communicatie tussen de partners in de samenwerking en naar buiten toe. Glasbergen et al. (2007) zien ook de noodzaak van goede communicatie tussen de actoren en geeft aan dat misverstanden voorkomen dienen te worden door goed te communiceren zowel via informele als formele kanalen.

Communicatie is een proactieve manier om probleemsituaties en conflicten te helpen voorkomen en het zorgt voor vertrouwen en waardering. Volgens Kinula en

Juntunen (2005, p.3) zijn belangrijke elementen van communicatie in een samenwerking: accurate informatie, het uitwisselen van informatie en het ontwikkelen van visies en doelen.

Beschikbare informatie dient accuraat, tijdig en nauwkeurig te worden uitgewisseld. Daarnaast is het uitwisselen van de informatie belangrijk voor de volledigheid en duidelijkheid naar elkaar toe. Hoe nauwer de banden tussen de actoren zijn, hoe vaker en meer relevante informatie wordt uitgewisseld. Het kan bovendien zorgen dat taken effectiever worden uitgevoerd.

Mattessisch en Monsey (1992) zien communicatie als het verzenden en ontvangen van informatie via kanalen, om iedereen te informeren en de meningen van actoren te verspreiden om de acties van partners te beïnvloeden. Het verzenden en ontvangen van informatie noemt Postma 'two-way exchange of information'. Ook wordt waarde gehecht aan persoonlijke contacten. Dit noemen Greasley, Watson en Patel (2008) informele communicatie of 'inter-relationships' op het individuele niveau. Dit zorgt dat het groepswerk wordt verbeterd. Medewerkers dienen het gevoel te krijgen dat ze deel uitmaken van een team. Leer elkaar kennen, het liefst in een zo vroeg mogelijk stadium. Ken de achtergronden van elkaar, weet elkaars verantwoordelijkheden en (in)formele macht. Samenwerking is immers een sociaal ding.

2.4.4 Doel

Voordat een samenwerking bestaat dient er een reden voor te zijn, het waarom. Een doel hebben is uiterst belangrijk. Volgens Smith Ring en Van de Ven (1994) ligt het hebben van een doel in de grondslag van menselijke keuzes. Het ontstaat volgens Mattessisch en Monsey (1992) vanuit een crisis, behoefte of kans/mogelijkheid. In dit geval gaat het om twee soorten doelen: de gezamenlijke doelen voor de samenwerking en de losstaande doelen van de organisatie.

In beide gevallen dienen doelen duidelijk en realistisch te zijn. Duidelijke doelen zijn van belang om enthousiasme te behouden en de aandacht vast te houden (SPT, 2003).

Losstaande doelen van organisaties geven aan wat de wensen zijn van partijen. Immers partijen willen een hoger doel bereiken doormiddel van samenwerken. Maar dit kan betekenen dat gestelde individuele doelen van organisaties niet allemaal haalbaar zijn. Er zal een compromis gesloten moeten worden; individuele doelen moeten worden bijgesteld.

Als eenmaal duidelijk is dat gezamenlijk dient te worden gewerkt en de drijfveren van de deelnemende organisaties duidelijk is dan is het belangrijk om gezamenlijke doelen op te stellen (SPT, 2003). Het hebben van een gezamenlijke visie en gedeelde waarden is hieraan gerelateerd. Aandacht dient gericht te worden in een beginnende samenwerking op de successen die gehaald kunnen worden. Want een samenwerking die nog niet lang bestaat is kwetsbaar. Denken in de trend van 'denk groot, begin klein' (p.21).

Gedurende de samenwerking dienen steeds successen geboekt te worden en niet alleen zwaar gefocust te worden op het hoofdoel. Anders werkt het ontmoedigend. Bij een gezamenlijk doel hoort ook een gedeelde visie waarbij een

gezamenlijke missie, doel en strategie wordt afgesproken. Iedere partner dient gelijkwaardig te zijn in het bepalen van de doelen en visie, er mag geen imbalans optreden. Het gekozen doel dient uniek te zijn anders heeft het te veel overlap met het doel van de organisatie. Dit kan tot problemen leiden en zorgen dat de samenwerking mislukt.

Het WNF relateert het stellen van een doel voor de samenwerking aan een gezamenlijke agenda. Zonder gezamenlijk agenda kunnen geen voor afgesproken problemen worden opgelost. Ook het voorogen hebben van de verwachtingen is van belang. Verwachtingen worden min of meer gerelateerd aan de doelen van de eigen organisatie of te wel wat zijn de intenties van een organisatie om deel te nemen aan een samenwerking. Iedereen dient hier overeenstemming over te bereiken om succes te kunnen garanderen. Het hebben van een open agenda.

2.4.5 Macht

In een samenwerking worden besluiten genomen over bepaalde zaken. Om dit op een eerlijke manier te laten verlopen is gelijkwaardigheid van belang. Gelijkwaardigheid in macht en zeggenschap. Toch kan het voorkomen dat een bepaalde actor meer macht of zeggenschap verwerft doordat ze meer middelen (personeel, financiën en kennis) inbrengt dan de andere actoren (Osborne, 2000). Of er zijn andere redenen waarom een actor meer zeggenschap krijgt. Dit komt een samenwerking vaak niet ten goede omdat actoren dan minder tevreden zijn. Middelen zijn in een samenwerking van cruciaal belang, aangezien een verzameling van resources een project kunnen laten slagen.

Kiewiet-Kester (2008) refereert aan de begrippen afhankelijkheid en hiërarchie die een verband hebben met macht. Afhangelijkheid geeft aan dat een partner zich onderwerpt aan de macht van anderen. Vandaar dat geprobeerd wordt niet afhankelijk te zijn van anderen of te zorgen voor wederzijdse afhankelijkheid. Maar niet altijd kan voorkomen worden dat een partner gedwongen wordt om samen te werken. Hier wordt gesproken over negatieve macht: misbruik van rijkdom of autoritair gezag. Terwijl ook sprake kan zijn van positieve macht. Macht wordt dan gezien als het vermogen dat aanvaard wordt door anderen. Toestemming krijgen van anderen om macht te gebruiken. Van belang is dan in hoeverre een bepaalde partij zich verantwoordelijk voelt dat een samenwerking lukt.

Daarnaast geeft hiërarchie de rangorde aan tussen partijen. In de studie van Lister (1997) wordt een onderscheid gemaakt tussen een verticale dan wel horizontale relatie (zoals geciteerd in Kiewiet-Kester, 2008, p.3). Bij een samenwerking gebaseerd op een verticale relatie zijn organisaties complementair aan elkaar. Horizontaal georiënteerde partijen in een samenwerking zijn gelijkwaardig en vaak concurrenten van elkaar. In een publiek-publieke samenwerking is ook sprake van een dergelijke rangorde zoals in het begin van dit hoofdstuk is uitgelegd. Publieke autoriteiten kunnen horizontaal en verticaal georiënteerd zijn, bijvoorbeeld: gemeenten onderling of gemeente en provincie. Echter is bij publieke partijen geen sprake van concurrentie.

2.4.6 Flexibiliteit en adaptiviteit

De mate van succes van een samenwerking wordt mede bepaald door de flexibiliteit en adaptiviteit van de samenwerkende actoren op veranderende omstandigheden (Mattessich and Monsey, 1992). Met andere woorden: hoe robuust is de

samenwerking of de actor zodat omgegaan kan worden met veranderingen. Daarnaast is het makkelijker binnen een stabiele omgeving samen te werken dan in een dynamische (Huxham en Vangen, 2004). Veranderingen in de maatschappij kunnen makkelijk optreden. Hierop dient het beleid te worden aangepast. Vooral publieke autoriteiten dienen hier rekening mee te houden. Dan is nog de vraag of de samenwerking goed inspeelt op deze veranderingen van buitenaf. Ook intern dient een organisatie opgewassen te zijn tegen veranderingen zoals die van personeel of veranderende koers. Daarnaast kan de politiek ook ineens een andere koers varen waardoor er dingen veranderen. Het is van belang dat binnen de samenwerking rekening wordt gehouden met mogelijke veranderingen en de risico's hiervan dienen in ogenschouw genomen te worden. Anderzijds is het bij persoonswisselingen van belang dat goed in de gaten wordt gehouden wat de invloed daarvan is op de samenwerking. Bij veranderende omstandigheden kan het noodzakelijk zijn om de visie en doelen van de samenwerking te herzien en aan te passen waar mogelijk. Denk dan ook aan veranderingen in het kader van de organisatie.

2.4.7 Conflicten

De voorgaande factoren worden alle benaderd als succesfactor. Een belangrijke factor dat kan leiden tot het falen van een samenwerking is een conflict tussen de samenwerkende partners. Volgens Mohr en Spekman (1994) ontstaan conflicten door inherente wederzijdse afhankelijkheden tussen de partners. Te weten hoe hiermee moet worden omgegaan is belangrijk. Een juiste aanpak is van belang, want het kan een samenwerking maken of breken. Het beste kan volgens Mohr en Spekman gekozen worden voor 'constructive resolution techniques' zoals 'joint problem solving', het gezamenlijk oplossen van het probleem of persuasion, het wederzijds overtuigen, om het conflict op te lossen. Echter is voorkomen beter dan genezen. Vandaar dat Tuten en Urban (2001) aangeven dat goede communicatie een pro-actieve manier kan zijn om conflicten te voorkomen. Kinnula en Juntunen (2005) brengen hiervoor de term openheid naar voren. Openheid tussen partners kan conflicten helpen voorkomen. Als moeilijke zaken openlijk worden besproken zal dit niet snel escaleren tot problemen. Het delen van informatie wordt wederom benoemd; de relatie met communicatie is snel gelegd.

2.4.8 Organisatiekaders

In een publiek-publieke samenwerking is sprake van een samenwerking tussen publieke actoren. De samenwerking is gebaseerd op samenwerkende organisaties. Deze organisaties kennen elk hun eigen kader waarbinnen ze dienen te opereren. Zo is er sprake van eigen verantwoordelijkheid en taken, op basis van wet- en regelgeving. Osborne (2000) spreekt van organisatorische problemen of -barrières. Dit komt door verschillen in missies, structuren en processen van actoren.

Daarnaast kent elke organisatie haar eigen kader waarbinnen men dient te opereren, de zogenaamde wettelijke belemmeringen, zoals: wetten, statuten en reglementen. Bovendien kan sprake zijn van regeldruk zowel extern als intern, hierbij wordt bedoeld op de bureaucratie binnen of buiten een organisatie.

Tot slot kunnen de actoren verschillende filosofieën hebben. Bijvoorbeeld in de mate waarin de markt de mogelijkheid krijgt van de actor een probleem op te

lossen. Dit kan van belang zijn aangezien een publiek-publieke samenwerking vaak een voorbode is voor een publiek-private samenwerking.

2.4.10 Financiële transparantie

De SPT (2003) en het WNF (2000) geven het belang aan van financiële transparantie: de partners dienen openheid te geven over de financiële middelen die gemoeid gaan met de samenwerking. De SPT benadrukt dat er onduidelijkheid kan zijn over de toedeling van financiën over de verschillende delen van een activiteit. Daarnaast kan vanuit de moederorganisatie beperkingen worden opgelegd aan de hoeveelheid beschikbare financiële middelen. Dit is tevens gerelateerd aan het principe van verwachtingen. Niet alleen wat een partner verwacht aan voordelen te halen maar ook wat ingebracht wordt aan middelen.

2.4.11 Transparante besluitvorming

Volgens het WNF (200) en het CACSH (2002) moet duidelijk zijn in de partnerschap wie het voor het zeggen heeft. Dit geldt ook voor binnen de organisaties afzonderlijk. Daarnaast dienen partijen op de hoogte te zijn hoe de besluitvorming binnen de organisaties afzonderlijk verlopen. Interne besluiten die voor de samenwerking van belang zijn dienen gedeeld te worden in de samenwerking.

2.5 Conclusie

Dit hoofdstuk behandelt publiek-publieke samenwerking en waarom sprake is van publiek-publieke samenwerking. Het is een vorm van samenwerking met specifieke eigenschappen. Van belang is de samenstelling: welke actoren, en het doel: wat beoogt de samenwerking?. Daarnaast is wetenschappelijke literatuur besproken over de succes- en faalfactoren van samenwerking. Van deze literatuur is een overzicht gemaakt van belangrijke succes- en faalfactoren van samenwerking. De bedoeling van dit hoofdstuk is om een antwoord te geven op de eerste deelvraag:

Wat is publiek-publieke samenwerking en welke factoren bepalen het succes of falen hiervan?

In brede zin kan elke samenwerking tussen publieke actoren een publiek-publieke samenwerking zijn. Het doel en de samenstelling van de samenwerking zijn bepalend of sprake is van een publiek-publieke samenwerking. Deze samenstelling, en het doel kunnen heel divers zijn, zoals Hall et al. (2005) beschrijven.

Om een compleet beeld te krijgen van wat samenwerking is, geeft de definitie van Gray en Wood (1991a) weer wat de achterliggende gedachte is van samenwerking:

“Collaboration occurs when a group of autonomous stakeholders of a problem domain engage in an interactive process, using shared rules, norms, and structures, to act or decide on issues related to that domain.”

Deze definitie is goed toepasbaar op publiek-publieke samenwerking, aangezien het ook gaat om een interactief proces tussen actoren. De aanvulling op dit begrip

is dat het niet om een 'group of autonomous stakeholders' gaat maar om publieke actoren. Actoren die geen winstoogmerk hebben.

Daarnaast gaan publieke actoren samenwerken om een probleem aan te pakken dat om diverse redenen te complex is om het alleen te kunnen doen.

Bovendien geeft de definitie weer wanneer sprake is van samenwerking of niet. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat publieke actoren alleen participeren in een project en hun medewerking verlenen. Dan is geen sprake van samenwerking. Maar iedere actor zou idealiter in staat moeten zijn invloed uit te oefenen op de te nemen besluiten. In dat geval is sprake van samenwerking, waarbij actoren open staan om samen te werken en zich committeren aan het probleem. Dit kan betekenen dat niet volledig aan het eigen belang voldaan kan worden maar een tussenweg gevonden dient te worden: het sluiten van een compromis.

De uitleg van deze definitie geeft al veel voer voor het bepalen van benodigdheden voor een succesvolle samenwerking. Om een volledig beeld te geven van de succes- en faalfactoren is een overzicht gemaakt van wetenschappelijke literatuur. De factoren die hieruit naar voren komen zijn:

- Vertrouwen
- Commitment
- Communicatie
- Doel
- Macht
- Flexibiliteit en adaptiviteit
- Conflicten
- Organisatiekaders
- Financiële transparantie
- Transparante besluitvorming

Deze factoren zijn van belang voor het slagen van een samenwerking. Echter is het belangrijk in welke mate een bepaalde factor aanwezig is. Dit bepaalt namelijk het succes. Er kan een gradatie worden aangebracht in de mate van succes.

Concreet gezegd helpen succes- en faalfactoren partijen om bewust te worden een samenwerking tot een succes te brengen. Deze factoren helpen de samenwerking op te zetten en gedurende de samenwerking te zorgen dat het proces wordt gestroomlijnd. Conflicten kunnen zo voorkomen worden.

Dit hoofdstuk heeft een kader geboden voor de succes- en faalfactoren van publiek-publieke samenwerking. De factoren die genoemd zijn, zijn meegenomen in de interviews voor de toetsing van de cases. Hierover in hoofdstuk 4 meer.

HOOFDSTUK 3: INSTITUTIONEEL KADER RWS

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is ingegaan op het begrip publiek-publieke samenwerking en de factoren die het succes- of falen hiervan bepalen. Deze vorm van samenwerking komt ook voor in infrastructuurprojecten, waarbij RWS samenwerkt met regionale partijen zoals gemeenten en provincies. Deze samenwerking begeeft zich in een speelveld van regelgeving, wetgeving, institutionele kaders en andere factoren.

Samenwerking begint vaak vanuit de constatering, dat er een probleem is of vanuit kansen en verloopt via een aantal fasen van initiatief, planuitwerking tot realisatie. Belangrijk hierbij is dat publieke partijen elkaar in een vroeg stadium weten te vinden om gezamenlijk de schouders er onder te kunnen zetten.

In dit hoofdstuk wordt getracht dit speelveld uiteen te zetten, zodat duidelijk wordt welke factoren bepalen waarom RWS samen werkt met andere publieke actoren en welke positie RWS dan inneemt.

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de deelvraag:

Wat is het (spelregel)kader van RWS waarbinnen zij haar rol dient te vervullen?

Allereerst wordt in paragraaf 3.2 in het kort de geschiedenis gegeven van RWS, om vervolgens in te gaan op de reorganisatie van RWS, het heden en de toekomst.

In paragraaf 3.3 wordt het institutionele kader van RWS geschetst: hoe zij georganiseerd is, wat de taak aanleg omhelst en hoe de besluitvorming gaat.

In paragraaf 3.4 wordt de werkwijze van aanlegprojecten uitgelegd.

Paragraaf 3.5 geeft een uiteenzetting van de context waarin RWS opereert die voor dit onderzoek van belang is. Het gaat dan om het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT), het advies van de commissie Elverding (Sneller en Beter) en de Nota Mobiliteit (NoMo).

In paragraaf 3.6 worden de regels voor de samenwerking tussen de regionale diensten van RWS en de regio benoemd.

Tot slot volgt in paragraaf 3.7 de conclusie. Daar wordt de onderzoeksvraag beantwoord.

3.2 Rijkswaterstaat, verleden, heden en toekomst

RWS heeft een rijk verleden. Om inzicht te geven wie en wat RWS is, wordt in deze paragraaf de historie beschreven. Daarnaast worden het heden en de toekomst beschreven om aan te geven waar RWS nu staat.

3.2.1 Verleden

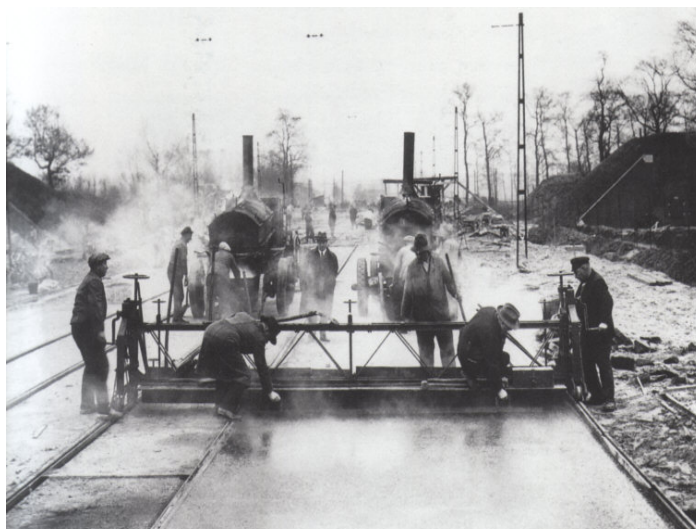
Al ruim twee eeuwen bestaat RWS. Gesproken kan worden over een staatsorgaan pur sang. In de loop der tijd zijn twijfels geweest over haar bestaan. Zij heeft begin deze eeuw op de rand van de afgrond gestaan. RWS bestaat niet op zichzelf. Zij is in het leven geroepen om te zorgen voor droge voeten en later is de droge kant aangetakt. Beide behoren tot de hoofdtaken van RWS. De huidige missie van RWS is om te werken aan de vlotte en veilige doorstroming van het verkeer, een schoon

en gebruikersgericht landelijk watersysteem en de bescherming tegen overstromingen.

In 1798 zag RWS het levenslicht met als naam: "Bureau tot besturing van al hetgeen tot deszelfs waterstaat betrekkelijk is" en doel: "het brengen van eenheid in bestiering en verzorging in waterstaatszaken" (Bosch en van der Ham, 1998). Nederland kende toen al een rijke historie wat betreft water.

Gedurende het verleden is altijd gesteggel geweest, tussen RWS, de provincies en de waterschappen over wie de 'waterstaat' beheert. In de begin periode was vooral veel sprake van reorganisaties van de nationale waterstaatszorg. RWS was in deze periode vooral gericht op de natte waterstaat.

De wegebouw kwam pas later (na 1810) en dit werd een belangrijke taak (figuur 3.1). In het begin zou RWS mogelijk ook het spoorwegennet in beheer krijgen. Maar hier werd vanaf gezien, omdat men het al druk genoeg had met de andere taken.



Figuur 3.1 Bosch en Ham, 1998, p.43

RWS staat bekend om zijn civieltechnische inslag. Voorbeelden hiervan zijn de Zuiderzeewerken en de Deltawerken. De organisatie groeide in 1960 uit tot een organisatie met veel verschillende lagen. Spoedeisende zaken konden niet snel meer worden afgehandeld door deze organisatiestructuur. Volgens Bosch en van der Ham (1998) nam ook de mondigheid van de bevolking toe en ging men zich steeds meer verzetten tegen het eenzijdig nemen van besluiten voor het aanleggen van wegen. RWS moest zich aanpassen aan de veranderende maatschappelijke factoren. Een groot aantal wegen werd overgedragen aan de provincies maar ook de waterschappen kregen taken overgedragen. Deze invloed leidde er toe dat RWS niet langer een gesloten organisatie kon zijn. Het maakte deel uit van een complexe politiek en maatschappelijk krachtenveld. Centrale sturing werd niet geschikt geacht om hier mee om te gaan.

De jaren van decentralisatie begonnen in de jaren zestig. De regionale directies hadden een sterke civieltechnische insteek maar kregen meer verstand van bestuurlijk-juridische zaken (Soltani, 2008). Er vond vaker bestuurlijk overleg plaats tussen de regionale directies en de provincies en gemeenten. Ook werd deskundigheid opgebouwd op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. Er

werden steeds meer functies toebedeeld aan de regionale diensten zoals de personeelsfunctie en de financieel-economische functie. De bedrijfsvoering van deze directies kreeg de aandacht. Het werd voor RWS onmogelijk om de organisatie vanuit één centrum te beheersen. Ook zij moest geloven in deconcentratie. De regionale diensten kregen hierdoor meer verantwoordelijkheid: eigen planning en controle. De nadruk werd gelegd op interne decentralisatie. Het was een voorwaarde voor een slagvaardige, flexibele en efficiënte organisatie. Vanuit deze gedachte ontstond de Directoraat Generaal (DG) Rijkswaterstaat. Jaren van verandering volgden.

In de jaren tachtig werden de Deltawerken en Zuiderzeewerken afgerond en het hoofdwegennet uitgebreid. Het zwaartepunt werd verschoven van aanleg naar beheer (RWS, 1993). Dit betekende een behoorlijke organisatiewijziging: het opheffen van een aantal directies, het integreren van de directies, het beëindigen van taken bij de ene directie en deze onderbrengen bij een andere en fusies. Dit betekent een afslanking in de periode van 1980 tot 1992 van 14.000 fte naar 9.550 fte (Schwarz, 1993).

Ook hadden de veranderingen die RWS onderging te maken met herverdeling van rijkstaken en decentralisatie. Getracht werd om haar taken te decentraliseren naar provincies en gemeenten. Het doel hiervan was: 'concentratie op de zorg voor de nationale infrastructuur en daarmee samenhangende taken, die daadwerkelijk betrokkenheid van het rijk vereisen'. Een groot aantal functies en budget werd overgedragen aan lagere overheden (RWS, 1993).

Daarnaast werden door diverse kabinetten afslankingsoperaties van de overheid ingezet. Zo werden de rol, taak en taakuitvoering van de rijksoverheid tegen het licht gehouden. De bedoeling hiervan is te komen tot minder overheidsbemoeienis, deregulering, privatisering, decentralisatie en een kleiner, slagvaardiger en goedkoper overheidsapparaat (RWS, 1993). RWS heeft hier aanzienlijk aan bijgedragen.

De besluitvorming om RWS zelfstandig te maken heeft lang geduurd. In het begin van de jaren negentig werd door de overheid het agentschapmodel geïntroduceerd. Pas in 2006 is RWS een agentschap geworden. Hiervoor waren in de politiek veel discussies over onder andere de kerntaken van de overheid en het scheiden van beleid en uitvoering. Het agentschapmodel werd beschouwd als een instrument voor het verbeteren van de bedrijfsvoering en het beheer van de organisatie. De andere voordelen van het agentschapmodel lagen vooral op het financiële en het organisatorische vlak.

Het Ministerie van Verkeer & Waterstaat (Ministerie van V&W) vond RWS in de huidige organisatievorm een organisatie, die niet bedrijfseconomisch, niet resultaatgericht en niet kostenbewust werkt. Vandaar dat RWS een agentschap is geworden.

De hierboven geschetste gedachte komt voort uit 'New Public Management' (NPM). Een concept dat wereldwijde bekendheid geniet en een omezwaaai betekent voor overheidsdiensten. De overheidskosten liepen te hoog op en belastingverhogingen leken niet de juiste manier om dit op lossen. Vandaar dat kosten bespaard moesten worden. Dit kan door het verhogen van de effectiviteit en efficiëntie, zodat geld

meer waarde krijgt. Deze budgettaire consolidatie zoals Kickert (1997) dit noemt oefent druk uit op de publieke sector om bedrijfsmatiger te werk te gaan, beter te functioneren, minder te kosten en meer klantgericht te zijn. De bedoeling is net zo te werk te gaan als bedrijven, meer markt- en klantgericht. RWS geeft hiermee aan het belangrijk te vinden om de burger bij zijn planprocessen te betrekken en het niet zozeer meer alleen te willen oplossen.

Het is volgens Kickert te simpel om te zeggen dat deze strategie eenvoudig is over te nemen van de private sector. Omdat publieke organisaties in een heel andere omgeving opereren, ze heel anders georganiseerd zijn en ze een andere relatie kennen met de omgeving. De publieke sector heeft met meer waarden te maken dan alleen bedrijfsgerelateerde effectiviteit en efficiëntie criteria. Gedacht kan worden aan legaliteit, legitimiteit, sociale gerechtigdheid en gelijke rechten. Hierdoor wordt het verschil tussen publieke en private actoren, dat in hoofdstuk 2 werd, benoemd versterkt. Kickert pleit er voor om het geen 'public management' te noemen maar 'governance'. Omdat het gaat om externe relaties tussen publieke organisaties en de sociaal-politieke omgeving. Governance houdt rekening met de complexiteit van publieke beleidsnetwerken, waar diverse politieke, publieke en private partijen aan deelnemen. Deze hebben diverse doelen, belangen, strategieën en posities. Hiërarchische topdown sturing van de overheid is bij deze vorm, vanwege de complexiteit daarom niet gewenst.

3.2.2 Heden en toekomst, RWS: de nieuw publieksgericht netwerkmanager

RWS heeft begin deze eeuw onder druk gestaan. De burger verwacht veel waar voor zijn belastinggeld en daarnaast vond de politiek dat RWS goedkoper, kleiner en slagvaardiger moest worden. Het besef dat de gehele rijksdienst V&W ingrijpend moest vernieuwen door meer kwaliteit te leveren en te ontkokeren werd door de politiek omarmd met een coalitieakkoord in 2007 (Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 2007). Dit betekende minder mensen maar meer kwaliteit.

RWS heeft al in een eerder stadium zijn roer proberen om te gooien doormiddel van het ondernemingsplan: 'een nieuw perspectief voor Rijkswaterstaat', uit 2004. De gedachte hierbij is dat geredeneerd wordt vanuit de behoeften van de gebruikers van de netwerken en minder vanuit de eigen behoefte en het netwerk zelf. Dit is overkomen waaien uit het NPM waarbij klantgerichtheid voorop staat. Belangrijk hierbij is de samenwerking met andere netwerkbeheerders. Deze omschakeling is kort samengevat in figuur 3.2.

Van	Naar
Technisch beheerder (focus op eigen behoefte)	Publieksgericht netwerkmanager (focus op de gebruiker)
'Koning' in de regio	Medespeler; gelijkwaardige partner
Het wiel opnieuw uitvinden	Samenhang en samenwerken
Meewerkend voorman / baas	Professioneel opdrachtgever / inkoper (contractengineering)
Aanbodgestuurde kennis	Vraaggestuurde kennis gekoppeld aan hoofdproducten
Alle kennis in huis willen hebben	Kennis met verstand van zaken (extern) organiseren
Een belemmerende bedrijfsvoering (Personeels-)problemen ontwijken	Bedrijfsvoering die ons helpt (Personeels-)problemen aanpakken

Figuur 3.2 Ontwikkeling van RWS (Rijkswaterstaat, 2004, p.17)

Deze gedachte heeft RWS de naam publieksgericht netwerkmanager (PNM) gegeven en werd versterkt in het ondernemingsplan: 'agenda 2012', uit 2008. RWS wil dé toonaangevende, publieksgerichte en duurzame uitvoeringsorganisatie van de overheid zijn. Deze gedachte steunt op een aantal pijlers: figuur 3.3. Het is de bijdrage aan de vernieuwing die het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Ministerie van V&W) wilde inzetten, waarbij RWS streeft naar toonaangevendheid bij marktpartijen en medebeheerders: RWS is een resultaatgedreven, deskundige en vernieuwende organisatie waarmee het prima samenwerken is (RWS, 2008, p.13).



Belangrijk voor dit onderzoek is, wat PNM betekent voor de samenwerking tussen RWS en regio. Doordat RWS redeneert vanuit de behoeften van de gebruiker is zij zich bewust van het feit dat de aansluiting met netwerken van andere wegbeheerders belangrijk is. Daardoor zal zij moeten samenwerken met andere wegbeheerders van aangrenzende netwerken (diensten binnen RWS, provincies, gemeenten, waterschappen), de markt, belangenorganisaties en omwonenden.

Hierbij gaat het om de doorstroming en verkeersveiligheid en wordt niet bedoeld op de aanleg van nieuwe infrastructuur, dat voor dit onderzoek van belang is. Deze focus op het zijn van netwerkbeheerder is een sectorale gedachte vanuit de weg. Daarbij wordt in eerste instantie geen aandacht geschonken aan de fysieke omgeving. Dit betekent dat de samenwerking die verwoord staat in deze plannen meer vanuit een netwerkbenadering is dan vanuit een integrale gedachte.

Dit wil echter niet zeggen, dat publieksgericht netwerkmanagement niets te maken heeft met de aanleg van infrastructuur. Er wordt in 'agenda 2012' gezegd dat er een specifieke uitdaging ligt voor de publieksgerichte ontwikkeling van onze netwerken. Hierbij wordt bedoeld op de adviezen van de commissie Elverding door aan te geven dat de verkenningen en planstudies verbeterd moeten worden. Dit kan door het vroegtijdig verenigen van verschillende belangen tot één gedragen oplossing. Hier wordt geïmpliceerd, dat samenwerking ook op dit gebied van belang is, zodat de gebruiker zoveel mogelijk wordt bediend.

3.3 Institutioneel kader RWS

Om de werkwijze van RWS te verduidelijken wordt in deze paragraaf het organisatiekader van RWS geschetst. Belangrijke aspecten hiervan zijn het organogram: hoe verhouden de onderlinge afdelingen zich tot elkaar; de taken: wat zijn de taken van de verschillende onderdelen; en de besluitvorming: hoe wordt gekomen tot besluiten. Allereerst wordt kort ingegaan op de moederorganisatie van RWS, het ministerie van V&W, en vervolgens komt RWS aan bod.

3.3.1 Organogram:

RWS is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van V&W en is sinds 2006 een agentschap. De missie van RWS is (Rijkswaterstaat, 2004, p.7): "Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van V&W, die in opdracht van de minister en staatssecretaris van V&W de nationale infrastructurele netwerken in Nederland beheert en ontwikkelt".

In bijlage 4 is het organogram weergegeven van dit ministerie. Er is een duidelijke scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Dit ministerie kent drie beleidsdirecties, waaronder DG-Mobiliteit (DGMO). Zij is het beleidsdirectoraat op het mobiliteitsvlak en maakt beleid voor de weg, openbaar vervoer, luchtvaart en de mainports. In dit licht is RWS de netwerkmanager van de hoofdwegen, hoofdvaarwegen en hoofdwatersystemen in Nederland. Binnen het ministerie heeft RWS naast een uitvoeringsfunctie een kennisfunctie.

Het zijn van een agentschap betekent voor RWS, dat de directie van RWS een beheersmatige zeggenschap heeft over de in te zetten mensen en middelen: dat zij intern zelfstandig is (Soltani, 2008). Zij is financieel en organisatorisch onderdeel van het Rijk, waarbij de minister van V&W eindverantwoordelijk is voor de organisatie tegenover het parlement. Het zijn van een agentschap betekent voor het bestuur van RWS, dat binnen een vaststaand budget, prestatieafspraken worden gemaakt met de minister.

De kerntaak van RWS als agentschap is Publieksgericht Netwerkmanagement (PNM). PNM kan gezien worden als een marketingstrategie, waarbij getracht wordt RWS

bedrijfsmatiger te laten zijn. RWS probeert zich via deze strategie weg te zetten op de markt als de netwerkmanager van de (hoofd)wegen, de (hoofd)vaarwegen en het (hoofd)watersysteem (Oldenburger en Wesseling, 2008). Hierbij staat het publiek, of de gebruiker centraal. De regie en sturing vindt centraal plaats. RWS heeft het zijn van agentschap vertaald in: goedkoper werken, luisteren naar de wensen van het publiek, een goede en betrouwbare opdrachtgever zijn voor marktpartijen en de eigen organisatie op orde hebben.

In bijlage 5 is het organogram van RWS weergegeven. Waarbij een duidelijk onderscheid is tussen de regionale-, landelijke diensten en projectdirecties. Voor de samenwerking met de regio zijn de regionale- en landelijke diensten van belang. De regionale diensten, 10 stuks, fungeren als front-office naar de regio. De landelijke diensten als back-office en ondersteunen de regionale diensten met specialistische kennis (Rijkswaterstaat, 2004). Binnen RWS zijn de regionale diensten verantwoordelijk voor de realisatie van de primaire producten.

3.3.2 Taken

Voor de samenwerking met de regio die beschreven wordt in dit onderzoek, is de kerntaak aanleg van RWS van belang. Naast deze kerntaak kent RWS nog andere kerntaken (figuur 3.4).



Figuur 3.4 Kerntaken RWS (bron: RWS, 2008)

De taak aanleg betreft de realisatie van grote nieuwe werken voor de rijkswegen, grote rivieren en overige hoofdwateren in Nederland. Naast uitbreiding (gebiedsprocessen) gaat het ook om groot variabel onderhoud (grote aanpassingen). De bedoeling is, dat de capaciteit van het netwerk wordt vergroot, dan wel dat functionaliteiten worden toegevoegd. RWS heeft hier als taak mee te denken vanuit de functie van de netwerken, slimme oplossingen aan te dragen en te adviseren over de haalbaarheid van doelen en opdrachten. De beleids-DG's, welke onafhankelijk van RWS opereren, besluiten uiteindelijk over de wenselijkheid en financierbaarheid.

Aanleg van infrastructuur is een planproces, welke verloopt langs drie fasen: verkenning, planstudie en realisatie. Voor de verkenning is RWS niet eindverantwoordelijk, deze wordt dan ook getrokken door de beleids-DG's; RWS is immers een uitvoeringsorganisatie. De verkenningfase wordt gezien als een fase waarin beleid wordt gemaakt. De beleids-DG's treden op als opdrachtgever. Ook

de regio kan deze positie innemen. In dat geval zit RWS aan tafel als belanghebbende (RWS, 2010) en adviseert.

RWS levert capaciteit, voornamelijk op het gebied van kennis. Hierbij wordt het netwerkbelang bewaakt. De ondersteuning van RWS in de verkenningsfase is zeer gewenst aangezien zij productverantwoordelijke is van de planuitwerkings- en realisatiefase. RWS stelt daarom ook eisen aan de kwaliteit van de verkenning. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een instrument: 'de gate review'. In de verkenning wordt dus geen product geleverd door RWS maar capaciteit en expertise. Daarnaast heeft RWS een signaleringsfunctie. Dit houdt in dat wanneer RWS constateert dat de capaciteit van een netwerk niet meer toereikend is de betreffende beleids-DG op de hoogte wordt gebracht (RWS, 2010). Daarnaast kunnen de beleids-DG's op basis van beleid op hun beurt adviezen geven voor het aanpassen van het netwerk.

3.3.3 Besluitvorming

RWS is afhankelijk van de besluiten van de beleids-DG's en de minister van V&W. RWS heeft wat dat betreft weinig zeggenschap. Weliswaar kan RWS zelf besluiten nemen zolang deze binnen het beleid van het Ministerie van V&W, de scopes van projecten en de inhoudelijke en financiële kaders vallen. Deze financiële kaders omvatten de zogenaamde Service Level Agreements (SLA's). In de SLA's wordt vastgelegd welke prestatie RWS levert tegen de hoeveelheid aan middelen. De SLA's zijn de basis voor de aan RWS beschikbaar gestelde financiële middelen (RWS, 2008). RWS kan dan bijvoorbeeld zelf besluiten of onderhoudsprojecten om de veiligheid te verbeteren worden uitgevoerd. Daarnaast heeft RWS altijd nog de kennisfunctie in bezit waardoor zij de minister en de beleids-DG's kan informeren en indirect invloed kan uitoefenen op te nemen besluiten. Met name de regionale diensten hebben een betere kijk op de lokale situatie dan de mensen die werkzaam zijn bij de specialistische diensten.

RWS heeft weinig bandbreedte om af te wijken van de gemaakte afspraken met de minister. Alleen in gevallen waarin aanlegprojecten onderdeel uitmaken van de eigen begroting heeft RWS het voor het zeggen. Als het gaat om grote aanlegprojecten dan ligt het mandaat bij de minister.

Voordat RWS een agentschap werd, hield zij zich ook nog bezig met beleidsvorming. De regionale diensten hadden meer te zeggen dan nu het geval is. Zij hadden naast de oren en ogen ook de mond van de minister. Nu heeft een regionale dienst alleen de oren en ogen en kunnen hoogstens zaken constateren en deze doorspelen. Dit zorgt voor een spanningsveld in de samenwerking met andere lagere overheden, zoals de provincie en gemeenten, aangezien het mandaat van RWS bij de minister ligt en niet bij de regionale dienst. Dit terwijl bij de aanleg van projecten samen wordt gewerkt en afspraken moeten worden gemaakt tussen de regionale dienst en lagere overheden.

3.4 Werkwijze RWS bij aanlegprojecten

Geprobeerd wordt om de te hanteren processen binnen RWS zo eenduidig mogelijk te laten zijn. Zo is vastgelegd dat de aanleg van infrastructuur volgens een aantal standaard stappen verloopt: verkenning, planvorming en realisatie. Deze

uniformering wordt voor alle taken van RWS vastgelegd als zijnde uniforme primaire processen (UPP). Tijdens het doorlopen van de processtappen van aanleg wordt gebruik gemaakt van het Integraal Project Management model (IPM-model). Door het invoeren van het IPM-model tracht RWS slagvaardiger en efficiënter te gaan werken: één van de doelen van het ondernemingsplan (Expertgroep Projectmanagement, 2008). Getracht wordt de factoren tijd, geld, kwaliteit, personeel en informatie te beheersen. Dit zorgt voor inhoudelijke kwaliteitsborging. Dit model omvat een aantal projectrollen waardoor dit mogelijk wordt. Deze rollen zijn: Projectmanager, Manager Projectbeheersing, Omgevingsmanager (OM), Technisch Manager en Contractmanager.

Volgens de Expertgroep Projectmanagement (2008) was het in eerste instantie alleen de bedoeling om het IPM-model toe te passen bij projecten in de realisatie- en planstudiefase. Dit zou betekenen dat in de verkenning geen gebruik zou worden gemaakt van dit model. Echter geeft Krol (2009) aan dat het IPM-model ook gaat worden toegepast bij projecten in de verkenningfase. Alleen een goede invulling voor dit model ontbreekt nog.

Voor dit onderzoek is de rol van OM van belang gezien haar taken. De OM is de schakel tussen de projectorganisatie en haar omgeving. De omgeving omvat alle partijen die belang hebben bij het project. Het gaat om uiteenlopende taken die hieraan gerelateerd zijn, zoals (Expertgroep Projectmanagement, 2008, p.13): planologische procedures, het verkrijgen van vergunningen, het opstellen van (bestuurs)overeenkomsten, het (ver)leggen van kabels en leidingen, vastgoedzaken, schadebehandeling en milieutechnische, archeologische en explosievenonderzoeken. Bij het uitvoeren van deze taken staat PNM centraal. De klant is koning. Waarbij de OM zorgt voor een goede samenwerking met de omgevingspartijen. Contact op het ambtelijke en bestuurlijke niveau is hierbij van belang.

3.5 Context RWS

RWS wordt omgeven door een brede context van andere actoren en wet- en regelgeving. De belangrijkste kaders waarmee RWS van doen heeft in de samenwerking met regionale partners zijn het MIRT, gebiedsgerichtwerken, de NoMo en het advies van de commissie Elverding.

3.5.1 MIRT

In hoofdstuk 1 is al de essentie weergegeven van het MIRT. Vandaar dat in het hiernavolgende alleen op de noodzakelijke punten wordt ingegaan. Daarnaast is in onderstaande beschrijving van het MIRT de werkwijze van de commissie Elverding al meegenomen.

Vanuit het MIRT bezien kan RWS geen activiteiten ondernemen zonder daarbij samen te werken met de regionale partners. In het MIRT wordt gedacht vanuit het gebiedsgericht werken (Arts, van Dongen, v.d. Laak en Stoop, 2010). Dit omhelst een integrale en sectorale aanpak waarbij sterk de nadruk wordt gelegd op de omgeving. Een weg kan niet afzonderlijk worden gezien van de omgeving. Het doorkruist een gebied. Dit gebied heeft zo zijn eigenschappen waarmee rekening dient te worden gehouden bij het aanleggen van de weg. Daarvoor wordt samengewerkt met de regionale partners en alle overige overheden. Voorheen

bestond het MIT wat uitsluitend gericht was op de weg als lijnopgave. Deze gedachte is nu verlaten en het bedenken van integrale visies is nu van belang. Het gaat om de integratie van diverse sectoren: woningbouw, bedrijventerreinen, water, recreatie etcetera. Kortweg gaat het om het samenspel tussen de weg en het gebied: in hoeverre worden beide belangrijk gevonden. Wordt de weg afzonderlijk ontwikkeld van het gebied of worden beide exact op elkaar afgestemd? Daar tussen in zijn nog een aantal varianten mogelijk. Voor RWS betekent gebiedsgericht werken verder kijken dan de eigen wegen, het eigen netwerk. De gebiedsgerichte aanpak vereist verruiming van de scope van RWS. Hierbij kan worden afgevraagd of dit betekent dat de beheersbaarheid van het project op de factoren, tijd, geld, kwaliteit, personeel en informatie moeilijker wordt. Projectbeheersing betekent, dat zij als een regisseur moet optreden vooral op het gebied van tijd, geld en scope. Dit staat tegenover de procesmatige aanpak van het gebiedsgericht werken, waarbij RWS één van de spelers is en het gaat om publieksgerichtheid.

Voor de samenwerking met andere overheden is de initiatieffase van het MIRT belangrijk. Hier wordt bepaald of een samenwerking daadwerkelijk tot stand dient te komen of niet. Daarnaast geeft dit duidelijk de verhoudingen weer tussen RWS en de andere overheden.

3.5.2 Initiatieffase MIRT

Voordat sprake is van een verkenning dient sprake te zijn van een gezamenlijk gedragen probleem. Dit dient te worden vastgelegd in een startbeslissing (Meijs, 2010). De fase vóór de verkenning is de initiatieffase. Hier dient in wisselwerking met de omgeving en de politiek overeenstemming te worden bereikt over de wenselijkheid en prioriteit van te realiseren opgaven. Deze opgaven komen voort uit gebiedsagenda's welke het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief van een landsdeel/regio voor de langere termijn omvatten. Deze gebiedsagenda's weerspiegelen de gedachte van het gebiedsgericht werken. De gebiedsagenda komt ter sprake tijdens de bestuurlijke overleggen MIRT. Het opstellen van deze agenda's wordt gedaan door regionale overheden samen met de rijksdepartementen in het ruimtelijk fysieke domein, V&W, LNV, EZ, WWI en VROM. Ten grondslag hieraan ligt het Rijksbeleid waaronder de NoMo en de Nota Ruimte maar ook regionale visies. Naast de MIRT verkenning bestaat het nieuwe instrument "MIRT onderzoek", indien scope, tijd en omvang nog onduidelijk is.

Uiteindelijk neemt het Rijk de beslissing een MIRT-verkenning te starten door het nemen van een startbeslissing. Een startbeslissing wordt alleen genomen als sprake is van een rijksopgave en financiering door het Rijk. Alleen wanneer sprake is van een integrale opgave waar ook decentrale opgaven en financiering onderdeel van uitmaken, gebeurt dit in samenspraak met de betrokken decentrale overheden. In het Bestuurlijk Overleg worden de gebiedsagenda's besproken, waar wordt afgesproken voor welke problemen en kansen/ambities een startbeslissing wordt voorbereid. De startbeslissing omhelst het opstellen van een startdocument. Dit wordt gedaan door de agenderende partij/initiatiefnemer. Het doel van het document is te komen tot een definiëring en afbakening van het probleem/de kans en een procesarchitectuur voor het doorlopen van de verkenningfase.

De Tracéwet geeft een omschrijving van de inhoud van een startbeslissing. Hierin wordt bepaald op welke wijze betrokken actoren zoals gemeenten en provincies worden betrokken in het proces. De rol die RWS in dient te nemen in het kader van

het MIRT is weergegeven in paragraaf 3.3.1 waarin de taken van RWS worden uitgelegd.

Het credo van een gebiedsopgave is versterkt door de commissie Elverding, waarbij het gaat om de ontwikkeling van infrastructuur in combinatie met ruimtelijke ontwikkeling.

Daarnaast vindt deze commissie zorgvuldige afstemming tussen ruimtelijke functies en het verkennen van gecombineerde projectontwikkeling in een vroege fase belangrijk (Meijs, 2010). De commissie Elverding heeft de nadruk verschoven van procedure naar inhoud. De procedure is compacter en de inhoud is belangrijker geworden: er is eerder sprake van zekerheid met betrekking tot de uit te werken alternatieven en inspraak is eerder mogelijk.

3.5.3 Nota Mobiliteit

De NoMo is het nationaal verkeers- en vervoerplan (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). De basis ligt in de planwet Verkeer en Vervoer uit 1998 en is de opvolger van het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2). De NoMo omvat de uitwerking van de Nota Ruimte, wat betreft het verkeers- en vervoerbeleid. Samenwerking staat centraal in deze Nota. Het is een strategisch beleidsdocument. De NoMo wordt in het MIRT uitgewerkt. Met andere woorden is het MIRT de operationalisering van het verkeers- en vervoerbeleid.

In de Nota wordt ingegaan op de gebiedsgerichte aanpak waarbij een goede samenwerking met andere overheden in de regio voorop staat. Er wordt samen gewerkt aan verkeers- en vervoerplannen. Daarnaast worden deze afgestemd met de ruimtelijke plannen en worden afspraken gemaakt over financiering en de planning.

Belangrijk is dat hoofdinfrastructuur en regionale en lokale infrastructuur nader op elkaar worden afgestemd. Hierbij zijn de hiërarchische verhoudingen niet het uitgangspunt, maar gaat het om ieders specifieke verantwoordelijkheden, belangen en mogelijkheden om bij te dragen aan een betere bereikbaarheid, veiligheid of leefomgeving in het gebied.

Op pagina 25 van de NoMo wordt benadrukt: "Ook intensievere samenwerking tussen de overheden is van groot belang. Die samenwerking kan procedures verkorten en is vaak tevens een noodzakelijke voorwaarde voor publiekprivate samenwerkingsconstructies". Belang wordt gehecht aan de samenwerking tussen de overheden. Echter, in de NoMo wordt meer aandacht besteed aan PPS. Aangezien het een strategisch document is, is het niet vreemd dat het niet verder ingaat op de details met betrekking tot deze intensieve samenwerking tussen overheden.

3.6 RWS t.o.v. samenwerkingspartners

RWS werkt samen met andere publieke partijen. Zo werken de regionale diensten vaak samen met gemeenten en provincies om te zorgen dat een project succesvol verloopt. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verhouding tussen de regionale diensten van RWS en de samenwerkingspartners. Aangezien in dit onderzoek de nadruk ligt op de regionale dienst Noord-Nederland.

RWS was in het verleden diegene die het met zijn technocratische inslag wel zelf kon. Daarbij had zij andere partijen niet nodig. Er werd geredeneerd vanuit

doelmaximalisatie waarbij direct-oorzakelijke relaties van belang zijn. In planningtheorie wordt hiervoor het begrip technisch rationeel gebruikt (de Roo, 2004). Gestuurd werd op zekerheden.

Door de veranderende maatschappij en de daarmee complex wordende context waarin RWS zich ging begeven realiseerde zij zich dat deze vorm verlaten diende te worden. Gekozen moest worden voor een vorm richting communicatieve rationaliteit. Daarbij gaat het om procesmaximalisatie en contextafhankelijke relaties. Interactie is hierbij het toverwoord om de complexe problemen aan te pakken. Deze interactie komt vooral op het bordje van de regionale diensten van RWS, aangezien zij het werk van RWS uitvoeren, waarbij ze geassisteerd worden door de landelijke diensten.

De regionale diensten gaan te werk op basis van een managementcontract. Hierin staan de productieafspraken voor beheer en onderhoud, verkeersmanagement en watermanagement, de overeengekomen aanlegprojecten en de capaciteitsafspraken.

Het informeren van de staf Directoraat Generaal (DG) van RWS in alle fasen van het proces is van groot belang. De beleids- DG's zijn de opdrachtgevers. DG RWS is de formele opdrachtgever en de besluitvorming verloopt altijd via de DG RWS.

Voor de positie die de regionale diensten in dienen te nemen in de samenwerking met regionale partners is in juni 2010 het Beheerkader Netwerken Rijkswaterstaat uitgegeven. Dit document is verschenen naar aanleiding van onduidelijkheden over de rol en positie die de diensten innemen. In dit document worden een tiental handreikingen genoemd, waaronder (RWS, 2010, p.12):

“RWS werkt gebiedsgericht samen met zowel het beleid als met regionale partners en decentrale overheden. We hebben daarbij oog voor de rol die de infrastructurele netwerken vervullen in relatie tot de omgeving en onderkennen de wisselwerking tussen infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling, in het bijzonder de ruimtelijke inpassingsopgave voor het hoofdwegennet. RWS staat open voor het potentiële probleemoplossend vermogen van andere netwerken, van regionale samenwerking, watermanagement, verkeersmanagement en van het OV. Andere overheden met een bredere verantwoordelijkheid in de ruimtelijke ontwikkeling trekken de regionale MIRT-gebiedsagenda. RWS participeert als netwerkmanager.”

Ook worden in dit beheerkader rollen benoemd die RWS kan vervullen wanneer zij samenwerkt met partijen op landelijk, regionaal en lokaal niveau (RWS, 2010, p.6):

- meedenken: kennis inbrengen en halen in (regionale) samenwerkingsverbanden ten behoeve van gebiedsontwikkeling.
- meekoppelen: ruimte bieden aan gebiedsontwikkelingsinitiatieven van derden.
- meewerken: volledig participeren in gebiedsontwikkelingsprojecten (MIRT-planuitwerking en realisatie).

De kanttekening bij deze rollen is dat deze vervuld dienen te worden binnen het beleid van Ministerie van V&W, de scopes van projecten en de inhoudelijke en financiële kaders. Daarnaast is de algemene rol van RWS die van netwerkmanager: het netwerkbelang dient behartigd te worden.

3.7 Conclusie:

Rijkswaterstaat (RWS) opereert in een breed veld van actoren, regelgeving en beleidskaders. In dit hoofdstuk zijn de voor dit onderzoek belangrijkste factoren van dit speelveld weergegeven. De informatie gegeven in dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvraag:

Wat is het (spelregel)kader van RWS waarbinnen zij haar rol dient te vervullen?

Het moge duidelijk zijn dat RWS sinds de overgang naar een agentschap te maken heeft gehad met wijzigingen in zeggenschap. De scheiding tussen beleidsvorming en uitvoering is hier debet aan. RWS is de beheerder van alle Rijkswegen in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). Dit betekent dat zij betrokken is wanneer het gaat om een Rijksweg. Rijkswegen zijn die wegen die van (inter)nationaal belang zijn. Deze visie heeft er toe geleid dat een aantal oorspronkelijke rijkswegen zijn overgedragen aan provincies en gemeenten.

RWS is omkaderd door de afspraken die gemaakt zijn met de minister en kan alleen optreden als uitvoerend orgaan. Het Directoraat-Generaal Mobiliteit (DGMO) heeft de taak van beleidsvorming op zich genomen. RWS is benoemd tot netwerkmanager van de hoofdwegen, hoofdvaarwegen en hoofdwatersystemen in Nederland. Gelukkig heeft RWS voldoende expertise in huis om te bewijzen dat zij het bestaan waard is.

Voor dit onderzoek is de tak aanleg van belang. Deze tak bestaat uit verschillende fasen. In elke fase speelt RWS een andere rol, deze rollen worden hieronder gegeven.

Voor de samenwerking met regionale partijen kunnen de aanlegprojecten grofweg worden ingedeeld in twee categorieën:

- MIRT-projecten
- Niet MIRT-projecten

MIRT-projecten worden over het algemeen gefinancierd door het rijk. Het budget komt dus vanuit de rijksoverheid en de minister is bevoegd gezag. De rol die RWS inneemt verschilt per fase. In de initiatiefase neemt RWS de rol in van meewerken: volledig participeren in gebiedsontwikkelingsprojecten. RWS zit bij het opstellen van de gebiedsagenda aan tafel als netwerkmanager en behartigt het netwerkbelang. "Andere overheden met een bredere verantwoordelijkheid in de ruimtelijke ontwikkeling trekken de regionale MIRT-gebiedsagenda. RWS participeert als netwerkmanager" (RWS, 2010, p.12).

In de verkenningfase levert RWS expertise en capaciteit. DGMO of de regio zal de verkenning trekken. In een aantal gevallen kan RWS de verkenning trekken, maar dan nog is DGMO productverantwoordelijk, in die verstande dat RWS wel medeverantwoordelijk is voor de geleverde expertise en capaciteit. Men is verantwoordelijk voor datgene men levert. In het geval dat de regio het initiatief neemt zal RWS aan tafel zitten als netwerkbeheerder.

In de planstudiefase en realisatiefase is RWS de realisator van het product. Dan is niet DGMO productverantwoordelijk maar RWS. Dit zijn immers de fasen waarin het product ook daadwerkelijk geleverd gaat worden.

Daarnaast zijn er ook niet-MIRT-projecten. Dan gaat het om de processen beheer, onderhoud en ontwikkeling. Vaak gaat het om grootonderhoudsprojecten of reconstructies van wegen waarbij de veiligheid wordt verbeterd. Het verschil met MIRT- projecten is dat deze projecten worden bekostigd door RWS zelf. Weliswaar moet dit passen binnen de financiële kaders afgesproken met het Ministerie van V&W, de eerder genoemde Service Level Agreements (SLA's). RWS krijgt in deze projecten vaak bijstand van de regio, doordat zij mede financieren.

Het mandaat ligt in dit geval niet bij de minister maar RWS kan hier over beslissen. De taak beheer, onderhoud en ontwikkeling is gedelegeerd door de minister aan RWS. Het moet dan binnen de afgesproken kaders liggen: binnen het beleid van het Ministerie van V&W, de scopes van projecten en de inhoudelijke en financiële kaders (SLA's). De rol die RWS dan inneemt is die van meedenken en meekoppelen. Meedenken betekent kennis inbrengen en halen in samenwerkingsverbanden. Meekoppelen houdt in dat ruimte wordt gegeven aan gebiedsontwikkelingsinitiatieven van derden.

Tot de komst van het beheerkader netwerken (juni 2010), was niet eenduidig vastgelegd welke rol en positie de regionale diensten in dienden te nemen in de samenwerking met regionale partners. De oorzaak hiervan zal mede gelegen zijn in de reorganisatie van RWS. Dit betekende een zoektocht naar hoe RWS zich het beste kan positioneren vanuit haar nieuwe taak als netwerkmanager. Waarbij zij een uitvoeringsorganisatie geworden is en geen beleidsmaker meer is. Dit is een cultuuromslag geweest. Daarnaast heeft ook de verschuiving plaatsgevonden van een lijngerichte benadering naar de gedachte van gebiedsgericht werken, waarbij de weg een onderdeel is van de omgeving. De vraag is dan hoe dit dan het beste past binnen de werkwijze van RWS. Echter worden niet alle vragen met betrekking tot de rol van RWS beantwoord in het beheerkader netwerken. Dit onderzoek zal daar meer duidelijkheid over verschaffen.

Ook wordt nog steeds gesteggeld over de bestuurlijke indeling van de lagere overheden. Waarbij de vraag centraal staat: "Wie heeft welke verantwoordelijkheid?". Dit betekent dat RWS zich hard moet maken en aan moeten tonen waar zij voor staat, zodat niet aan haar bestaan getornd wordt: 'laat zien waar je goed in bent!' Dit vraagt om een eenduidige en heldere opstelling.

Deel III: Empirie

HOOFDSTUK 4: TOETSINGSKADER

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het praktijkgedeelte besproken: de empirie. In de voorgaande hoofdstukken is zowel ingegaan op het begrip publiek-publieke samenwerking, de succes- en faalfactoren hiervan en het (spel)regelkader van RWS. Dit omvat de theoretische basis van dit onderzoek. Door gebruik te maken van deze basis zal het onderzoek verder worden geoperationaliseerd. Uiteindelijk zal een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag:

Hoe verloopt vanuit het perspectief van de verschillende partners de publiek-publieke samenwerking in de weginfrastructuurprojecten Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden, welke rol vervult RWS binnen deze samenwerking en zijn de partners tevreden over hoe deze rol door RWS wordt ingevuld?

Een antwoord op deze vraag wordt verkregen doormiddel van casestudies van drie publiek-publieke samenwerkingsprojecten.

Allereerst wordt in paragraaf 4.2 de keuze voor de cases nader uiteengezet. Hiervoor wordt een model gehanteerd.

In paragraaf 4.3 volgt de verantwoording van de interviews. Ingegaan wordt onder andere op het aantal afgenomen interviews en wie geïnterviewd is.

In paragraaf 4.4 volgt het toetsingskader van de succes- en faalfactoren. Uitgelegd wordt hoe de cases worden getoetst aan de succes- en faalfactoren uit het theoretische kader.

In paragraaf 4.5 wordt het toetsingskader gegeven om de tevredenheid over de samenwerking te bepalen en de specifieke rol van RWS hierin.

In paragraaf 4.6 wordt het toetsingskader gegeven om de rol van RWS-NN te bepalen.

Tot slot worden in paragraaf 4.7 de cases uitgebreid beschreven.

4.2 Verantwoording cases

Voordat de theorie vergeleken kan worden met de empirie dienen cases te worden geselecteerd. In deze paragraaf wordt de keuze voor de cases verduidelijkt. Deze keuze is gebaseerd op een model welke verschillende vormen van projectuitvoering weergeeft. Dit model (figuur 4.1) is een afgeleide van de praktijk.

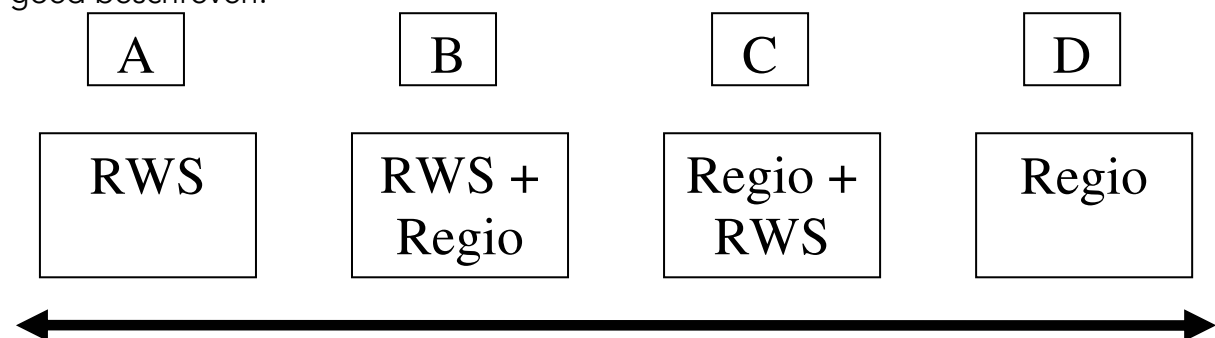
In het algemeen kan RWS infrastructuurprojecten alleen aanpakken of in samenwerking met de regio. Deze tweedeling is van belang omdat er blijkbaar factoren zijn die bepalen wanneer RWS een project alleen of gezamenlijk oppakt. Gesteld kan worden dat RWS een project alleen doet (figuur 4.1: A) wanneer het om kleine onderhoudsprojecten gaat waarbij hulp van de regio niet nodig is. In het geval dat RWS samenwerkt met de regio (figuur 4.1: B en C) gaat het om gebiedsgerichte projecten, waarin RWS een belang heeft. Dan kan het gaan om zowel MIRT- als niet MIRT-projecten. Dit is min of meer af te leiden uit de theorie.

Daarnaast wordt de betrokkenheid van RWS bij een project bepaald door haar verantwoordelijkheid. RWS is de beheerder van alle Rijkswegen in opdracht van het

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Ministerie van V&W). Dit betekent dat zij altijd betrokken is wanneer het gaat om een Rijksweg. Rijkswegen zijn die wegen die van (inter)nationaal belang zijn. Dit heeft er toe geleid dat een aantal oorspronkelijke rijkswegen zijn overgedragen aan provincies en gemeenten. Maar ook dat provinciale of gemeentelijke wegen zijn overgedragen aan het Rijk. Er zijn namelijk ook situaties waarin de regio het alleen doet (figuur 4.1: D). In situatie D is RWS geen eigenaar van de weg.

In de varianten, B en C van figuur 4.1 werkt RWS samen met de regio. Het verschil tussen beide is dat in B, RWS initiatiefnemer is en het project trekt en in C, de regio het initiatief neemt en het project trekt. Aangezien in dit onderzoek wordt gekeken naar de grotere regiobetrokkenheid bij de totstandkoming van infrastructuurprojecten is het interessant om ook een case te selecteren waarin RWS niet de trekkersrol heeft, maar de regio. Dit geeft RWS mogelijk een andere rol en positie.

Doordat de regio meer betrokken raakt bij de totstandkoming van infrastructuurprojecten betekent het dat er meer samen moet worden gewerkt. De regio krijgt hierdoor mogelijk een andere rol, dat kan betekenen dat de rol van RWS ook verandert. De rol van RWS geeft aan hoe zij zich opstelt binnen de samenwerking. Deze situatie waarin de rol mogelijk is veranderd, is tot nog toe niet goed beschreven.



Figuur 4.1 Verschillende vormen van projectuitvoering

In Noord-Nederland zijn een aantal projecten die binnen dit kader vallen:

A: diverse onderhoudsprojecten (bijvoorbeeld vorstschade)

B: ZRG fase 2, N48

C: Haak om Leeuwarden

D: Centrale As

De keuze voor A, B, C of D wordt bepaald door onder andere het politiek-bestuurlijke spel. Er wordt onderhandeld over wie het beste een project kan trekken en welke partijen daarbij betrokken moeten worden. Convenanten zijn het resultaat en wanneer het een MIRT project betreft worden afspraken gemaakt in het bestuurlijk overleg MIRT.

Er dient een kanttekening geplaatst te worden bij figuur 4.1. De in figuur 4.1 gepresenteerde vormen van projectuitvoering komen in de praktijk niet exact zo voor. Gedurende het planproces van vorm A kan ook de regio worden betrokken. In dat geval alleen wanneer sprake is van een aansluiting van een weg van een andere

wegbeheerder. Dit geldt ook voor D waarin RWS ook betrokken is, hetzij in een mindere mate dan in B en C. Er is veeleer sprake van een glijdende schaal van betrokkenheid.

Voor de praktijk, hoofdstuk 5 en 6, is het alleen noodzakelijk om in te gaan op variant B en C van figuur 4.1, aangezien hier wordt samengewerkt met de regio. In A en D is geen sprake van samenwerking. Het is dan ook niet nodig om in te gaan op situatie A en D.

De cases die positie B en C van figuur 4.1 representeren, respectievelijk ZRG fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden, bevinden zich in verschillende planfasen. Het project ZRG fase 2 wordt beschreven tot de planstudiefase. De N48 en de Haak om Leeuwarden hebben de planstudiefase al doorlopen en worden tot de realisatiefase beschreven. In het geval van de Haak om Leeuwarden gaat het om het traject tot het komen tot een Tracébesluit.

4.3 Verantwoording interviews

Voor de cases: ZRG fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden zijn interviews afgenomen. Deze interviews zijn gericht op de succes- en faalfactoren van de samenwerking en de rol van RWS-NN.

Per project is minimaal één persoon per partij geïnterviewd. In totaal zijn er 10 interviews afgenomen. Voor de ZRG fase 2 zijn 4 personen geïnterviewd, voor de Haak om Leeuwarden en de N48 beide 3. Het gaat dan om de volgende partijen: gemeente, provincie en RWS-NN en zijn het belangrijkste als het gaat om de publiek-publieke samenwerking in weginfrastructuurprojecten. Het gaat dan om de samenwerking op regionale schaal. Andere betrokken overheden spelen een marginale rol binnen dit onderzoek en worden daarom niet geïnterviewd. Voor een overzicht van de geïnterviewden zie bijlage 6.

Het aantal interviews is voldoende om een basis te leggen voor een gedegen onderzoek. Om de interviews aan te vullen is gebruik gemaakt van voorhanden zijnde evaluatierapporten van de ZRG fase 2 en de N48. Deze rapporten zijn ook gebaseerd op interviews met betrokkenen. Van het project de Haak om Leeuwarden is nog geen rapport verschenen.

De geïnterviewden waren allen nauw betrokken bij het project. De fase van het project waarin men betrokken is geweest is verschillend. Een selectie van geïnterviewden is gemaakt op basis van eigen inzicht. Gekeken is naar de betrokkenheid van de personen bij het project en in hoeverre zij een functie bekleden die er toe doet voor dit onderzoek. De interviews vormen de basis voor de hoofdstukken 5 en 6 en zullen antwoord geven op de voor deze hoofdstukken geselecteerde deelvragen, zoals uitgedragen in hoofdstuk 1.

Nadat de interviews zijn afgenomen en verwerkt hebben de geïnterviewden de mogelijkheid gehad om te reageren. Hieruit volgden een klein aantal aanpassingen.

Om de succes- en faalfactoren te bepalen is een lijst met interviewvragen opgesteld (bijlage 7). Deze lijst is opgesteld op basis van de theorie om een duidelijker beeld te krijgen van de succes- en faalfactoren en de rol die RWS-NN inneemt in de samenwerking met de regio.

4.4 Toetsingskader succes- en faalfactoren

In hoofdstuk 2 is een opsomming gemaakt van belangrijke succes- en faalfactoren uit wetenschappelijke literatuur. De factoren die geselecteerd zijn, zijn:

- Vertrouwen
- Commitment
- Communicatie
- Doel
- Macht
- Flexibiliteit en adaptiviteit
- Conflicten
- Organisatiekaders
- Financiële transparantie
- Transparante besluitvorming

In eerste instantie wordt aan de geïnterviewden gevraagd welke factoren belangrijk worden geacht voor het succes van de samenwerking waaraan zij deelnemen. Ter aanvulling worden bovenstaande factoren langsgelopen en kunnen de geïnterviewden aangeven of deze belangrijk zijn voor het succes van de samenwerking. Op deze manier worden de factoren meetbaar en kan in hoofdstuk 5 een antwoord worden gegeven op de deelvraag:

- In welke mate komen de succesfactoren voor samenwerking uit de literatuur overeen met de succesfactoren die verschillende publieke partijen die samenwerken binnen de weginfrastructuurprojecten Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden belangrijk vinden?

4.5 Toetsingskader tevredenheid

De tevredenheid over de samenwerking kan worden gemeten aan de hand van de factoren die de verschillende publieke partijen die samenwerken binnen de weginfrastructuurprojecten Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden belangrijk vinden. Deze zijn verkregen in hoofdstuk 5. Daarnaast zijn interviewvragen opgesteld welke specifiek ingaan op de rol van RWS in de samenwerking. Zo kan een antwoord worden gegeven op de deelvraag:

- In welke mate zijn samenwerkingspartners van RWS binnen deze projecten tevreden over de publiek-publieke samenwerking in het algemeen en over de specifieke rol van RWS daarbinnen?

4.6 Toetsingskader rol RWS-NN

Om een antwoord te kunnen geven op de deelvraag:

- Welke rol(len) vervult RWS-NN in de weginfrastructuurprojecten Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden en komen deze rollen overeen met de verwachting op basis van het theoretische kader?

Dient inzichtelijk te worden gemaakt welke rol(len) RWS-NN vervult en dit tegenover het theoretische kader van hoofdstuk 3 te zetten. De rol van RWS-NN wordt inzichtelijk gemaakt door per case de volgende vragen te beantwoorden:

- Wat zijn de functies en taken van de publieke partijen in de samenwerking?
- Wat zijn de sterke punten van de publieke partij?
- Wie heeft de trekkersrol?
- Wat houdt deze trekkersrol in?

4.7 Achtergrond cases

In dit onderzoek worden drie casestudies behandeld, respectievelijk:

- Zuidelijke Ringweg Groningen (ZRG) fase 2,
- reconstructie van de N48
- verbeteren van de doorstroming op de N31 (Haak om Leeuwarden).

De ZRG fase 2 en de Haak om Leeuwarden zijn MIRT-projecten en de N48 is geen MIRT-project. Daarnaast hebben de hiergenoemde MIRT-projecten te maken met het RSP-pakket en het Langmanakkoord.

Om enig inzicht te krijgen in de cases wordt in deze paragraaf de achtergrond beschreven van de cases. Deze beschrijving gaat in op:

- Wat houdt het project in?
- Welke actoren doen mee?
- Welke fasen heeft het project gekend, vanaf initiatief tot nu?
- Hoe is de samenwerking tussen de actoren vastgelegd?
- Hoe zit de besluitvorming van het project in elkaar?
- Welke resultaten heeft de samenwerking opgeleverd?

Allereerst wordt stilgestaan bij het Langmanakkoord en het RSP-pakket alvorens de cases worden beschreven.

4.7.1 Langmanakkoord en het RSP-pakket

In het Langmanakkoord zijn in 1998 de strategische uitgangspunten en financiële kaders voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Noord-Nederland van 2000 tot en met 2010 vastgelegd. Één van de afspraken is (convenant RSP, 2008, p1) "dat de snelle spoorverbinding Zuiderzeelijn wordt opgenomen in de Nota Mobiliteit". Op basis van onderzoek en politieke besluitvorming is geconstateerd dat de Zuiderzeelijn niet rendabel genoeg was. Als compensatie is er een alternatief samenhangend pakket gekomen: het Regionaal Specifiek Pakket. In dit pakket zijn de volgende voor dit onderzoek van belang zijnde concrete projecten opgenomen (p.4):

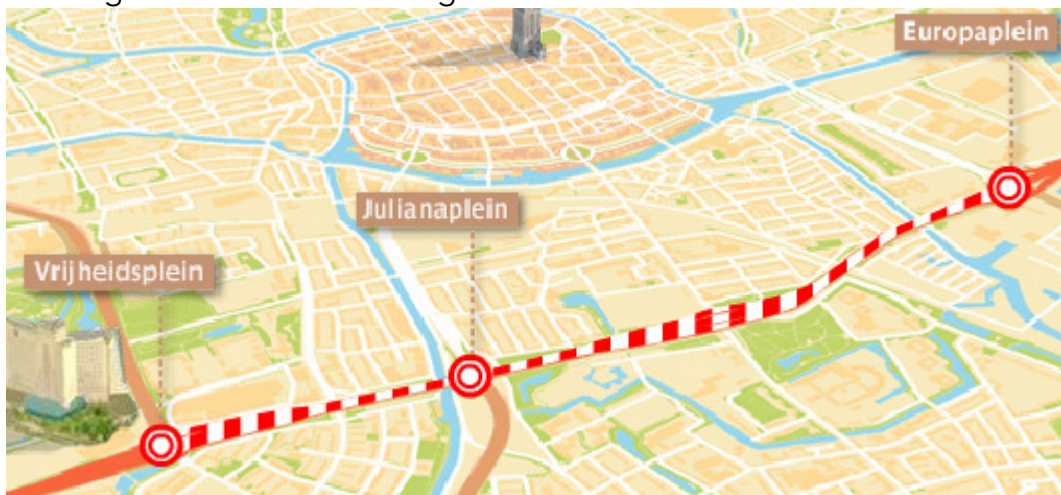
- A7-Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2 (kosten € 624 miljoen, waarvan € 200 miljoen ten laste van het MIRT): verbeteren verkeersafwikkeling door aanleg hoofd- en parallelbanen, inclusief goede inpassing in stedelijke omgeving;

- Bereikbaarheid Leeuwarden (kosten € 222 miljoen): verbeteren capaciteit en betrouwbaarheid van de verkeersafwikkeling rond Leeuwarden door maatregelen op regionale invalswegen.

Voor de case ZRG fase 2 geldt het verhaal van het RSP nog sterker aangezien hierover in het Langmanakkoord al werd gesproken en Samenwerkingsverband Noord-Nederland op basis hiervan een programma heeft opgezet waarvoor het Rijk toentertijd een toezegging heeft gedaan van 250 miljoen gulden (Heijdekamp, 2008).

4.7.2 Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2

De ZRG zorgt voor een goede wegontsluiting van Groningen-Zuid. Het betreft de belangrijkste aanvoerroute vanuit de overige delen van Nederland, een belangrijke stedelijke randweg voor plaatselijk en regionaal verkeer. De ZRG loopt van de A7/N7 tussen afrit Hoogkerk in het westen en het knooppunt Driebond in het oosten (figuur 4.2). Dit stuk weg ligt op rijksweggebied binnen de gemeente Groningen. De ZRG omvat een kruising (Julianaplein) van twee hoofdwegen van nationaal belang (A7 en A28) met een stedelijke invalsweg (Emmaviaduct). Slechts 20% van het verkeer is doorgaand verkeer (Rijkswaterstaat, 2007). De rest heeft Groningen als eindbestemming.



Figuur 4.2 Tracé ZRG fase 2 (Projectorganisatie Zuidelijke Ringweg Groningen, 2010)

Het knooppunt Julianaplein staat bekend als het drukste van het Noorden. Het is gelijkvloers en voorzien van verkeerslichten, een rare situatie aangezien het om een snelweg gaat met een hoge verkeersintensiteit. Vanwege de grote toestroom staan regelmatig files tijdens de spits met als gevolg een capaciteitsprobleem. Het is volgens RWS (2007, p.30) een kwetsbare ruggengraat van de stad Groningen. Deze kwetsbaarheid is mede ontstaan door de oorspronkelijk als tijdelijk bedoelde situatie van de A7 die over de ZRG gaat. Al in een eerdere fase, ZRG fase 1, in de jaren 90 is een Trajectnota/MER⁵-studie uitgevoerd om de weg te reconstrueren om de doorstroming te bevorderen. Deze reconstructie bestaande uit een aantal maatregelen is volgens het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT)

⁵ Milieu effect rapport

verlopen en uitgevoerd (maakt deel uit van de Langmanmaatregelen⁶). De genomen maatregelen waren niet genoeg om de verwachte mobiliteitsgroei in de regio in de toekomst op te vangen (Rijkswaterstaat, 2007). De regio Groningen-Assen zal namelijk floreren waarbij een uitgebreide ruimtelijke ontwikkeling zal plaatsvinden (Heijdekamp, 2008). Voor de stad Groningen betreft dit de nieuwbouwlocatie Meerstad (10.000 woningen) en Bedrijventerrein Westpoort. Beide worden geconcentreerd op/en langs de T-structuur van de A7. De leidraad van groei vormt de toename van het aantal auto's tussen de locaties Hoogkerk en Driebond in de ochtend- en avondspits tussen 2004-2020. In de verkenning uitgevoerd door Rijkswaterstaat in 2007 wordt de groei per wegdeel geprognoseerd tussen de 27% en 117% (Rijkswaterstaat, 2007). Deze groei vereist passende oplossingen om grote problemen te voorkomen. Echter is de ZRG niet opgenomen als knelpunt in de Nota Mobiliteit (Ministerie van V&W, Ministerie van VROM, 2004) en daarom was er tot 2020 geen geld voor gereserveerd in de Rijksbegroting, welke via het MIT verloopt. De regio heeft op zijn beurt dit vraagstuk aan de kaak gesteld in Den Haag doormiddel van de motie van Mastwijk (2006). Deze motie werd aangenomen en de planstudie kon beginnen. Voor de ZRG 2e fase zijn in de Verkenningsfase drie varianten overwogen (Rijkswaterstaat, 2007), met voorgestelde budgetten variërend van € 584,- tot € 646,- miljoen. De Verkenning heeft geresulteerd in een erkenning van het verkeersprobleem door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Echter is in deze tijd het rapport van de Commissie Elverding verschenen en is besloten voorafgaand aan de planstudie, te komen met een verlengde verkenning á la Elverding. Om te komen tot een bestuurlijk voorkeursalternatief (BVA) en dit alternatief in de planstudie verder uit te werken, zodat tijd en moeite gespaard wordt. Om dit in goede banen te leiden is er een samenwerkingsverband als zijnde een projectorganisatie, Zuidelijk Ringweg Groningen, opgezet waarbij de belangrijke partners van dit project betrokken zijn, respectievelijk RWS-NN, de provincie Groningen en de gemeente Groningen.

Het BVA is tot stand gekomen op basis van een analyse van het verkeer en vervoer en een daarbij geformuleerd afwegingskader, een raadpleging onder de bevolking van Groningen, het bedrijfsleven en andere betrokkenen en op basis van de adviezen van het kwaliteitsteam ZRG, bestaande uit de Rijksbouwmeester infrastructuur, de Stadsbouwmeester van de gemeente Groningen en de Provinciaal bouwmeester van de provincie Groningen (Projectorganisatie Zuidelijke Ringweg Groningen, 2009, p.3.). Dit BVA is een variant met een verdiept liggende tunnelbak met overkluizingen ('tunneldeksels'). Op 10 november 2009 is de verkenningsfase afgesloten door het tekenen van de bestuursovereenkomst waarin het BVA wordt omschreven. De planstudiefase is nu aangebroken voor dit project.

Relevant voor dit onderzoek is het grondgebied waarop de ZRG ligt, namelijk binnen het grondgebied van de gemeente Groningen maar het betreft een rijksweg waarvoor RWS-NN verantwoordelijk is (Heidekamp, 2008). Het betreft dus een

⁶ Langman maatregelen: voorziet in het nemen van een aantal maatregelen aan en nabij de Weg der Verenigde Naties (N7/A7), de Europaweg (A7 oost), de Julianaweg (A28) en de Beneluxweg (N46). Daarnaast is voorzien in een kortsluitende verbinding tussen de Europaweg (A7 oost) nabij Engelbert en de Beneluxweg (N46) ter hoogte van de aansluiting Driebond, het zogenaamde Euvelgunnetracé.

project waarbij verschillende overheden betrokken zijn met grote belangen. Naast deze publieke partijen is er een derde publieke partij bij betrokken: het stedelijk netwerk Groningen-Assen dat zowel financiële als bestuurlijke invloed kan hebben.

4.7.3 Reconstructie N48

Als tweede casestudy is in dit onderzoek gekozen voor de reconstructie van de N48. De weg lopend van knooppunt Hoogeveen tot de N34/N340 bij Ommen is ongeveer 21 kilometer lang en wordt al jarenlang als gevaarlijk beschouwd. Dit project is niet ontstaan vanuit een capaciteitsprobleem zoals sprake is bij de ZRG maar vanuit een veiligheidsprobleem. Er gebeuren te veel ongevallen op de N48, vanwege de onoverzichtelijke kruispunten (figuur 4.3). Deze veiligheidsproblematiek speelt al lange tijd. In de loop der tijd zijn verschillende maatregelen getroffen en veel overleggen geweest. "De onderzoekraad voor veiligheid" heeft in 2005 de aanpak van de N48 meegenomen in een onderzoek. Dit heeft geleid tot een wegbeeldvisie opgesteld door RWS-NN, RWS Oost Nederland en de provincie Overijssel.

Vervolgens zijn in een samenwerkingsverband tussen de provincie Drenthe, de gemeente De Wolden en RWS-NN oplossingen aangedragen voor het verbeteren van de veiligheid. Hiervoor is een bestuursovereenkomst 'Uitvoeringsfase voor de reconstructie van de N48' getekend. De omvang van het project, de financiering, de organisatie en de taakverdeling tussen de drie partijen is hiermee vastgelegd. Het project bestaat uit drie delen waarvan RWS verantwoordelijk is voor de N48. De andere delen richten zich meer op de inrichting van het gebied en de ontwikkeling van De Wolden. RWS-NN legt een viaduct aan ter hoogte van Zuidwolde bij de

De Telegraaf

17-07-2001

In 2 weken zes mensen verongelukt

Opnieuw dodelijk ongeval op N48

door Liesbeth Oelen

OMMEN, dinsdag

Op de autoweg N48 van Hoogeveen naar Raalte is gisterochtend opnieuw een automobilist (22) verongelukt bij een frontale botsing. De bestuurder raakte op de verkeerde wegheft en botste op een tegemoetkomende truck die de hele auto openreet.

Door de klap werd de automobilist uit Deventer eruit geslingerd. Hij bezweek ter plekke aan zijn verwondingen. Zijn passagier (27) raakte zwaargewond en werd naar het Sophiaziekenhuis in Zwolle gebracht.

Het loopt op deze weg — waar honderd mag worden gereden — de laatste tijd de spuigaten uit. In amper twee weken tijd zijn op de 45 kilometer lange 'racebaan' die in het Drentse Hoogeveen begint en in het Overijsselse Raalte eindigt inmiddels zes mensen verongelukt. Dat er iets gebeuren moet, is duidelijk, vindt zowel het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROVO) in de provincie, brandweercommandant G. Rijnders van het korps in Ommen en VVD-statenlid mevrouw Prikken. De prioriteit om de weg veiliger te maken ligt bij de provincie Overijssel echter niet zo hoog. Pas over tien jaar staat de 'dodenweg' waar vanaf november 1998 achttien mensen de dood von-

den, op de planning om 'duurzaam veilig' te worden gemaakt.

ROVO-woordvoerder G. Cornelissen vindt dat deze weg veel eerder moet worden aangepakt. „We zitten zelf te denken aan noodmaatregelen zoals een dubbele streep. Op andere wegen in de provincie is zo'n inhaalverbod ook van kracht en het is gebleken dat het aantal aanrijdingen op die wegen is teruggelopen. Overigens is uit onderzoeken bekend dat in juli wel de meeste ongevallen plaatsvinden. Dat komt doordat mensen er dan vaak op uit trekken tijdens de vakantie en de weg niet goed kennen”, aldus Cornelissen.

Volgens brandweercommandant Rijnders kan de weg als gevaarlijk worden betiteld. VVD-Statenlid Prikken reageerde gisterochtend geschokt op het dodelijk ongeval. „Direct na de vakantie moeten we gaan kijken waar de oorzaak ligt.”

Figuur 4.3: Krantenbericht N48 (Telegraaf, 2001)

reconstructie van de N48' getekend. De omvang van het project, de financiering, de organisatie en de taakverdeling tussen de drie partijen is hiermee vastgelegd. Het project bestaat uit drie delen waarvan RWS verantwoordelijk is voor de N48. De andere delen richten zich meer op de inrichting van het gebied en de ontwikkeling van De Wolden. RWS-NN legt een viaduct aan ter hoogte van Zuidwolde bij de

Oosterweg en daarnaast worden twee kruisingen, bij de Steenbergerweg en de Slagendijk, opgeheven. Verder wordt de weg veiliger gemaakt door verbreding van de weg naar 8,90 meter en het aanbrengen van nieuwe wegmarkering (EHK: groene streep). De provincie legt twee ecoducten aan over de N48 als onderdeel van de robuuste verbinding tussen de Sallandse Heuvelrug en het Drents Plateau. Een overzicht van de geplande werkzaamheden is te zien in bijlage 8. In 2011 zal hiermee worden gestart, dit betekent dat het project zich nu bevindt in de realisatiefase.

4.7.4 Haak om Leeuwarden

De derde case is: 'de Haak om Leeuwarden' oftewel de Rijksweg 31. De Rijksweg 31 is vanuit landelijk oogpunt een belangrijke verbinding van oost- naar west-Friesland. De weg verbindt de Afsluitdijk via Harlingen en Leeuwarden met Drachten en Groningen, belangrijke economische gebieden in het noorden. Een belangrijk deel van deze weg loopt van de aansluitingen Marssum tot Hemriksein. Hier wordt zowel gebruik van gemaakt door doorgaand verkeer als wel herkomst en bestemming verkeer van en naar Leeuwarden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006). Verwacht wordt dat de ruimtelijke en economische ontwikkelingen van Leeuwarden, de verstedelijkingsopgave, zich voordoet aan de west en zuidzijde van de stad. Waarbij de Rijksweg 31 een belangrijke aanvoerroute is. Deze verstedelijkingsopgave is vastgelegd in een intentieovereenkomst: "Wenjen yn Fryslân" tussen het Rijk, de provincie en de gemeente Leeuwarden. In het zuiden van Leeuwarden worden volgens de verstedelijkingsopgave 6500 woningen (550 hectare) in de Zuidlanden gebouwd tot 2020. De ontwikkelingen in de toekomst vragen om een betere afwikkeling van het verkeer dan waar de huidige weg aan kan voldoen. De vorm en inrichting past niet bij deze ontwikkeling. Leeuwarden wordt nog slechter bereikbaar door de ruimtelijke uitbreidingen in de toekomst.

De reconstructie van de Haak om Leeuwarden is een onderdeel van een groter geheel. Naar aanleiding van een verkenningenstudie heeft de minister van Verkeer en Waterstaat in oktober 2001 de regio groen licht gegeven voor een planstudie. In deze planstudiefase dient gekomen te worden tot een Tracébesluit (TB). Hiervoor dient weer een milieu-effectrapport opgesteld te worden. Afgesproken is dat de regio, de gemeente Leeuwarden en de provincie Friesland het voortouw nemen bij de uitvoering van deze planstudie. Aangezien er een sterke relatie met de stedelijke ontwikkeling van Leeuwarden is. In eerste instantie was de gemeente Leeuwarden de trekker van het project en heeft het MER-traject doorlopen, waarbij een voorkeurstracé is gekozen. Sinds 1 januari 2007 heeft de provincie Friesland het stokje overgenomen, aangezien het project een groter gebied omhelst dan alleen de gemeente Leeuwarden.

De ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM zijn bevoegd gezag en zullen er op toezien dat de gevolgde procedure en de resultaten voldoen aan de wettelijk gestelde eisen.

Voor dit project is een projectorganisatie opgezet die wordt aangestuurd door een stuurgroep waarin alle betrokken overheden op bestuursniveau zijn vertegenwoordigd: wethouders, gedeputeerden, directeur droog- en Hoofd Ingenieur Directeur (HID) van RWS-NN (Provincie Friesland, 2010). Deze stuurgroep bepaalt de kaders voor de projectorganisatie. Op 26 februari 2010 is het TB getekend (Staatscourant, 2010). Dit betekent een overgang van de Planstudiefase

naar de realisatiefase. De kosten zijn geraamd op € 221 miljoen. De financiering van het project is voorzien in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Daarnaast zijn er bijdragen vanuit het RSP en de Regio.

De aanleg vindt plaats in 2011 en de verwachting is dat de Haak om Leeuwarden eind 2014 in gebruik kan worden genomen. In de realisatiefase wordt het noordelijke deel van Haak gerealiseerd door de regio en het zuidelijke deel door RWS (bijlage 9). Echter ligt de overall regie van de realisatie van de infrastructurele werken in en rond Leeuwarden bij de provincie Fryslân (Staatscourant, 2010).

HOOFDSTUK 5: SUCCESFACTOREN EN ROLLEN CASESTUDIES

5.1 Inleiding

Hoofdstuk 2 en 3 vormen het theoretische kader van dit hoofdstuk. Ingegaan is op de succes- en faalfactoren van samenwerking en het institutioneel kader van RWS. In dit hoofdstuk wordt het theoretische kader tegen het licht gehouden van de praktijk. Het is grofweg ingedeeld in twee delen.

In de paragrafen 5.2, 5.3 en 5.4 wordt aangegeven welke factoren van het theoretische kader de partijen belangrijk vinden, of hier aanvullingen op zijn en of er verschillen zijn tussen de cases. Om te bepalen wat men belangrijk vindt zijn interviews gehouden met de diverse publieke partijen. Uiteindelijk wordt een antwoord gegeven op de deelvraag:

In welke mate komen de succesfactoren voor samenwerking uit de literatuur overeen met de succesfactoren die verschillende publieke partijen die samenwerken binnen de weginfrastructuurprojecten Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden belangrijk vinden?

Vervolgens wordt in de paragrafen 5.5 en 5.6 en ingegaan op de rol(len) van de diverse partijen in de weginfrastructuurprojecten Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden. Er wordt ingezoomd op de rol van RWS-NN en gekeken of dat logisch is ten opzichte van wat wordt verwacht volgens het theoretische kader. Een antwoord wordt gegeven op de deelvraag:

Welke rol(len) vervult RWS-NN in deze projecten en komen deze rollen overeen met de verwachting op basis van het theoretische kader?

Tot slot wordt in paragraaf 5.7 een conclusie gegeven.

5.2 Succesfactoren publiek-publieke samenwerking in weginfrastructuurprojecten

Aan de geïnterviewden is gevraagd welke factoren belangrijk worden geacht voor het succes van de samenwerking waaraan zij deelnemen. Ter aanvulling zijn de factoren afkomstig uit de theorie stuk voor stuk langsgelopen en konden de geïnterviewden aangeven welke factoren men belangrijk vindt voor het succes van de samenwerking. Deze onderzoeksresultaten zijn in dit hoofdstuk uitgewerkt aan de hand van het theoretische kader. Zo kan een compleet beeld worden gegeven van de factoren die belangrijk zijn voor de publiek-publieke samenwerking in weginfrastructuurprojecten.

In deze paragraaf wordt aangegeven of de factoren van het theoretische kader door de partijen van de drie cases belangrijk wordt gevonden.

Vertrouwen

Geïnterviewden geven aan dat vertrouwen een zeer belangrijke factor is. Samenwerken is mensenwerk en vertrouwen is daarbij cruciaal, zowel in de projecten de stuurgroep. Vooral openheid wordt benoemd. Daarnaast wordt de nadruk gelegd op open agenda's, het opbouwen van een vertrouwensband, het uitspreken van de verwachtingen en weten van elkaar hoe de organisaties in elkaar zitten. Gedoeld wordt op het op tafel leggen van de verschillende belangen. Ook is het belangrijk om van te voren afspraken te maken over de rol, taken en verantwoordelijkheden van iedere actor, zodat daar geen onduidelijkheden over bestaan. Belangrijk is dat partijen deze afspraken nakomen. Waarschijnlijk houdt dit in dat compromissen moeten worden gesloten. De bereidheid van de partijen is dan erg van belang. Een geïnterviewde verwoordt dit als volgt: "In een samenwerking is het een kwestie van geven en nemen."

Commitment

Volgens de geïnterviewden van de cases is commitment aan de samenwerking een belangrijke factor. Het gaat er om dat men zich verantwoordelijk voelt voor de samenwerking. Dit betekent dat partijen bereid zijn zich volledig in te zetten voor de samenwerking door onder andere al hun middelen in te zetten. De samenwerking dient belangrijk te worden gevonden.

Communicatie

Goede communicatie binnen de projectorganisatie wordt door de geïnterviewden gezien als een vanzelfsprekendheid voor een succesvolle samenwerking. Aangegeven wordt dat regelmatig contact tussen de projectmedewerkers voldoende is. In de interviews is alleen gesproken over communicatie binnen het project.

Doel

Wanneer wordt samengewerkt blijkt uit de cases dat het van belang is dat een gezamenlijk doel wordt nagestreefd. Doelen dienen van te voren helder en duidelijk met elkaar te worden afgesproken.

Macht

Volgens de geïnterviewden gaat het bij macht om het begrip 'invloed' en is tevens een belangrijke factor. Invloed uit kunnen oefenen op de te nemen besluiten en gelijkwaardig behandeld worden in de samenwerking. In de cases kunnen de partijen hun 'zegje' doen in de stuurgroep. Daar komen de verschillende belangen, verantwoordelijkheden en sterkten samen. Het is van belang dat iedereen evenveel zeggenschap heeft op de te nemen besluiten. Echter proberen de partijen macht te ontlenen aan de inzet van middelen of vanuit haar verantwoordelijkheid.

Flexibiliteit en adaptiviteit

Uit de interviews blijkt dat het belangrijk is dat de samenwerking in staat is in te spelen op veranderingen. Daarnaast worden eisen gesteld aan de flexibiliteit van de samenwerking, zoals een geïnterviewde aangeeft: "Dit kan zolang het project geen vertraging oploopt, het financieel goed te trekken is en de risico's niet toenemen."

In de cases ligt de nadruk op het in kunnen spelen op scopewijzigingen en personeelwisselingen. Personeelwisselingen zowel van de bestuurders als het projectpersoneel. Hierdoor daalt het collectieve geheugen. Dit komt vooral bij de overgang naar een andere planfase, respectievelijk planstudie of realisatie. Elke planfase vraagt immers andere competenties. In de verkenning en planstudiefase wordt meer politiek-bestuurlijke competenties gevraagd. In de realisatie meer uitvoeringsgerichte. Daarnaast kunnen ook externe factoren invloed hebben op de samenwerking.

Conflicten

Het voorkomen van conflicten wordt door de geïnterviewden als een belangrijke factor beschouwd. Conflicten worden in de cases vermeden door openheid en het voeren van overleggen. In het theoretische kader worden 'constructive resolution techniques' gehanteerd om problemen of conflicten op te lossen. Echter spelen deze in de praktijk geen rol van betekenis.

Organisatiekaders

De geïnterviewden vinden het belangrijk dat de partners van elkaar weten hoe de verschillende organisaties in elkaar zitten, qua werkwijze en cultuur. Enige kennis van de andere organisatie is vereist om een succesvolle samenwerking te bewerkstelligen.

Financiële transparantie

De geïnterviewden vinden deze factor niet heel belangrijk. Het wordt beschouwd als een vanzelfsprekende factor. De financiering van weginfrastructuurprojecten is grotendeels voor rekening van de Rijksoverheid en wordt vroegtijdig vastgelegd in convenanten of afspraken worden gemaakt in het bestuurlijke overleg MIRT. Het heeft weinig invloed op het verloop van de samenwerking. Maar het is wel van belang voor de totstandkoming van de samenwerking. Er moet immers voldoende financiële middelen voorhanden zijn voordat een project doorgang vindt en succesvol doorlopen kan worden. Daarnaast is het altijd maar de vraag of de kabinetsplannen ongewijzigd blijven. Er ligt daar een financierrisico.

Transparante besluitvorming

Uit de cases komt naar voren dat het belangrijk is dat de partners van elkaar weten hoe de besluitvormingsstructuur van iedere partij werkt en dat duidelijk is hoe binnen de projectorganisatie tot besluiten wordt gekomen. Vooral het verschil in de besluitvorming tussen RWS en de gemeente en de provincie wordt benoemd. RWS als zijnde een uitvoeringsorganisatie en de gemeente en provincie als zelfbeslissende gedecentraliseerde overheid.

5.3 Aanvullingen op het theoretische kader

In deze paragraaf worden aanvullingen genoemd op de in paragraaf 5.2 genoemde factoren.

Bestuurlijke rust

Een aanvulling op de factor vertrouwen is dat het belangrijk is dat in het project sprake is van een bestuurlijke rust. Een project dient gesteund te worden op

bestuurlijk en management niveau, zodat de projectgroep zich puur kan richten op de inhoud en de bestuurders op het nemen van besluiten op hoofdlijnen. Het draait in publiek-publieke samenwerking om het politiek-bestuurlijke spel. Bestuurders en politici drukken een belangrijke stempel op projecten. Bij de regio zijn dit de gedeputeerden en wethouders en bij RWS de Hoofd Ingenieur Directeur (HID). Het eigen belang wordt zoveel mogelijk verdedigd en de belangen van de andere partijen worden zoveel mogelijk aangevallen. Het is vaak een belangenstrijd. Dit leidt er toe dat bestuurders snel op de stoel gaan zitten van de projectmedewerkers, zich te veel bezig houden met de inhoud en minder met de besluitvorming op hoofdlijnen. Bestuurders dienen vertrouwen te hebben in de projectgroep en een bestuurlijke rust uit te stralen.

Wettelijk kader

De geïnterviewden geven aan dat naast het organisatiekader ook een wettelijk kader bestaat welke grote invloed heeft op het verloop van de samenwerking. In de MIRT-projecten dient de Tracéprocedure doorlopen te worden. In deze procedure komen ook wetten naar voren zoals de milieuwet. Het is belangrijk om verschillende wettelijke kaders te kennen en van te voren duidelijk te hebben wat men onderweg tegen komt, om spanningen te voorkomen. Daarnaast kunnen wijzigingen in wetgeving projectmedewerkers demotiveren.

Effectiviteit, efficiëntie, meerwaarde en synergie

Door de geïnterviewden wordt veel gesproken in termen van effectiviteit, efficiëntie, meerwaarde en synergie. Dit geeft mogelijk aan dat het succes van samenwerking meer vanuit deze optiek bekeken wordt. Veelal wordt geredeneerd vanuit de gedachte dat door samen te werken meer kan worden bereikt. Bij effectiviteit en efficiëntie gaat het vooral om materiële zaken, zoals geld en tijd en minder om immateriële zaken, zoals vertrouwen en commitment. Tijd en geld zijn belangrijke kwantitatieve beheersfactoren van een project en meetbaar. Denk bijvoorbeeld aan de werkwijze waarlangs de projecten verlopen, het Integraal Project Management (IPM)-model van RWS. Deze is sterk gericht op de beheersing van materiële zaken als geld en tijd naast dat van immateriële als kwaliteit en de scope. Partijen kunnen worden afgerekend op deze factoren. Dit in tegenstelling tot het theoretische kader waarin staat dat materiële factoren minder van belang zijn in een samenwerking. Het voordeel van de publiek-publieke samenwerking is dat de gemeente een enorme kennis heeft van ruimtelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit en dat zij de stad en hun stakeholders kennen. Zij is sterk op het gebied van het betrekken van de omgeving, met andere woorden: 'waar heeft de omgeving behoefte aan? RWS heeft op haar beurt de taak het ontwerpen en aanleggen van wegen en heeft veel ervaring met het 'Markt, tenzij-principe'. De provincie heeft als sterkte de kennis en kwaliteit op het gebied van zwaar technisch ontwerp. Daarnaast kent zij ook de omgeving en heeft zij vaak als doel het bewaken van het budget en tijd en te komen tot een oplossing voor het probleem.

Conflicten

Een aanvulling op het voorkomen van conflicten is te zorgen voor een degelijke project-start up. Dit betekent dat bij de aanvang van een project duidelijke en

concrete afspraken worden gemaakt tussen de betrokken partijen. Deze valt echter samen met de factoren vertrouwen en doel.

5.4 Verschillen tussen cases

In deze paragraaf worden verschillen aangegeven tussen cases in hoeverre een factor belangrijk is.

Wettelijk kader

Vooraf in de Haak om Leeuwarden blijkt deze factor heel belangrijk te zijn, omdat de samenwerking sterk is gericht op het doorlopen van de Tracéwet procedure. De regio heeft de trekkersrol maar het doorlopen van de Tracéwet vraagt om een intensieve samenwerking met RWS. Aangezien de regio niet om de controlerende (formele) rol van RWS heen kan. Het is dan van belang dat de regio goed op de hoogte is van de procedures die doorlopen dienen te worden.

Externe factoren

De Haak om Leeuwarden is de enige case waarin sprake is geweest van externe factoren die invloed hebben gehad op de samenwerking. Gedoeld wordt op de nut en noodzaak discussie van het project. Deze kwam onder druk te staan vanwege landelijke verkiezingen, de economische crisis, de kredietcrises en de bevolkingskrimp. Van belang wordt geacht dat hierop kan worden ingespeeld. De reden hiervan is dat de Haak om Leeuwarden een project is dat participeert op toekomstige ontwikkelingen.

Macht

Er is een verschil tussen de cases met betrekking tot de factor macht. In alle situaties is RWS wegbeheerder. Maar wanneer de regio het financiële risico van het project draagt zoals in de Haak om Leeuwarden, en zij onder andere hierdoor de trekkersrol verwerft, wil zij graag dat zaken op haar manier gaan en probeert vanuit deze trekkersrol invloed uit te oefenen op het gehele planproces. Daarnaast wil de regio in grote mate bepalen hoe het er uit komt te zien en verwerft een grotere invloed op de te nemen besluiten.

5.5 Rollen van de verschillende publieke partijen

Om inzicht te krijgen in de cases worden de rollen beschreven van de verschillende publieke partijen die samenwerken binnen de projecten N48, Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2 en de Haak om Leeuwarden. Deze beschrijving gaat in op:

- Wat zijn de functies en taken van de publieke partijen in de samenwerking?
- Wat zijn de sterke punten van de publieke partij?
- Wie heeft de trekkersrol?
- Wat houdt deze trekkersrol in?

5.5.1 ZRG fase 2 (Verlengde verkenningsfase á la Elverding)

De samenwerking in dit project is ontstaan vanuit het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT). Immers wordt in het MIRT geredeneerd vanuit een gebiedsopgave, waarbij samenwerking tussen betrokken actoren

noodzakelijk is. Toegepast daarbij is een verlengde verkenning á la Elverding: verschillende belangen zijn verenigd tot één gedragen oplossing, een bestuurlijk voorkeursalternatief (BVA).

Daarnaast zijn in het Regio Specifiek Pakket (RSP) vroegtijdig afspraken gemaakt over de wijze waarop samengewerkt diende te worden en wie daarbij de regie heeft. Er staat dat (Convenant RSP, 2008, p.5):

- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) en de betreffende regionale overheden samenwerken voor planvorming en realisatie;
- Het rijk bevoegd gezag is en blijft, waarbij in goed overleg tussen rijk en regio de concrete invulling van deze bevoegdheid per project wordt uitgewerkt;
- Een optimale vorm van samenwerking tussen partijen dient te worden gekozen;
- V&W de rol van aanbestedende dienst voor de rijksinfrastructuur vervult;
- Bij gebiedsontwikkelingsprojecten, waarvan rijksinfrastructuur een beperkt onderdeel uitmaakt, de overall regie bij de decentrale overheden kan liggen en de rijksinfrastructuur als deelproject onder verantwoordelijkheid van V&W wordt gerealiseerd.

Voor het verder vormgeven van de regie per project gelden de volgende uitgangspunten (Convenant RSP, 2008, p.5):

- De financiële regie over de aanwending van het regionaal mobiliteitsfonds ligt bij de regio. De regio bepaalt welke projecten met het fonds worden gerealiseerd. Dit kunnen ook projecten op rijksinfrastructuur zijn.
- De realisatieverantwoordelijkheid en -opdrachtgeverschap voor rijksinfrastructuur liggen bij V&W. Dit wordt vormgegeven in een gezamenlijke projectorganisatie, waarbij de opzet en samenstelling wordt afgestemd op de projectfase en de projectspecifieke situatie en zo goed mogelijk gebruik wordt gemaakt van de deskundigheden, competenties en verantwoordelijkheden van samenwerkende partijen.

Hieruit valt op te maken dat samenwerking tussen Rijk en regio zoveel mogelijk wordt gestimuleerd, het Rijk in alle gevallen bevoegd gezag is en de exacte invulling van de samenwerking maatwerk is. Niets wordt gezegd over de rol van RWS in de projecten. Echter is RWS de uitvoeringsorganisatie van V&W en heeft de taak van wegbeheerder en netwerkmanager toebedeeld gekregen, ook in dit project. RWS is betrokken bij dit project vanwege het capaciteitsprobleem. De regionale dienst Noord-Nederland heeft een formele trekkersrol maar probeert zich op te stellen als deelnemer van de samenwerking. Deze formele trekkersrol houdt in dat zij toezicht houdt op de wegen vanuit het netwerkbelang. RWS-NN wordt hierbij ondersteund door specialistische diensten van RWS zoals Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS). De officiële opdrachtgever van de verkenningfase is DGMo.

Om invulling te geven aan dit samenwerkingsproject is een gezamenlijke projectorganisatie opgezet tussen RWS-NN, de provincie Groningen en de gemeente Groningen. In de projectorganisatie is gewerkt conform het IPM-model van RWS. De bijbehorende rollen zijn ingevuld door zowel mensen van RWS-NN als van de regio. De projectorganisatie is opgedeeld in een stuurgroep en een projectgroep. De projectgroep had de taak om de besluiten ambtelijk voor te bereiden. De besluitvorming rond het BVA vond plaats in de stuurgroep Zuidelijke Ringweg Groningen. RWS-NN heeft hierin geparticipeerd maar is niet beslissingsbevoegd. Het BVA is uiteindelijk ondertekend door de minister van V&W en de regio. Hiermee werd de verkenningsfase afgesloten. De provincie leverde de voorzitter van de stuurgroep.

De specifieke invulling van taken en rollen in dit project is op basis van de sterkte punten van de betrokken publieke partijen. In de interviews wordt aangegeven dat de gemeente een enorme kennis heeft van ruimtelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast is de gemeente sterk op het gebied van het betrekken van de omgeving. Het gaat dan om de vragen: 'waar heeft de omgeving behoefte aan?', en: 'verwerkt zij dit in haar beleid?'. Bovendien heeft zij een verantwoordingsplicht tegenover haar inwoners, omdat deze weg over haar grondgebied loopt. De plannen voor de aanpassing van de ZRG dienen opgenomen te worden en te passen in het gemeentelijke beleid. In dit beleid staat bijvoorbeeld hoe de wijken met elkaar worden verbonden en hoe de ruimte wordt ingedeeld.

RWS heeft de taak het ontwerpen en aanleggen van wegen en heeft veel ervaring met het 'Markt, tenzij-principe' en welke procedures gevolgd dienen te worden. Uit de interviews blijkt dat RWS sterk redeneert vanuit een sectorale gedachte en minder de focus legt op de ruimte.

De provincie heeft als sterkte de kennis en kwaliteit op het gebied van zwaar technisch ontwerp. Het provinciale belang ligt op regionale schaal en betreft de ruimtelijke kwaliteit, de natuur en het landschap en het zorgen voor een gezonde regionale ontwikkeling. Uiteindelijk is haar doel de bewaking van het budget (RSP) en tijd en te komen tot een oplossing voor het probleem. De bewaking van het budget omhelst de financiële verantwoordelijkheid ten opzichte van het RSP. Er is een afgesproken bedrag beschikbaar en de provincie geeft aan te willen zorgen dat dit eerlijk wordt verdeeld over de belangen. Volgens de provincie is de aansturing op tijd belangrijk aangezien anders het beschikbaar gestelde geld een andere bestemming krijgt.

Concluderend kan worden gezegd dat partijen elkaar aanvullen in de samenwerking om te komen tot een oplossing voor het probleem.

5.5.2 N48 (grootonderhoudsproject)

De reconstructie van de N48 is een grootonderhoudsproject van RWS-NN en betreft geen MIRT-project. Voor dit onderhoudsproject zijn afspraken vastgelegd in SLA's (Service Level Agreements). RWS-NN treedt op als aanbestedende dienst voor het totale project. De samenwerking is voortgekomen vanuit de constatering dat sprake is van een veiligheidsprobleem. Om uitvoering te geven aan het samenwerkingsproject is een samenwerkingsverband in de vorm van een projectorganisatie opgezet met de provincie Drenthe, de gemeente De Wolden en RWS-NN. De projectorganisatie bestaat uit een project- en stuurgroep. In de

stuurgroep is uiteindelijk een bestuursovereenkomst: 'Uitvoeringsfase voor de reconstructie van de N48' getekend. Hierin zijn alle afspraken vastgelegd voor de uitvoering van het project. In de samenwerking is het IPM-model van RWS gehanteerd.

RWS-NN heeft in de samenwerking een formele trekkersrol gezien vanuit haar positie als wegbeheerder en uitvoeringorganisatie van V&W, waarbij zij wordt ondersteund door andere specialistische diensten van RWS zoals Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS). Deze formele trekkersrol houdt in dat zij toezicht houdt op de wegen vanuit het netwerkbelang. Uit de interviews blijkt dat RWS sterk redeneert vanuit een sectorale gedachte. Gebiedsgericht werken of netwerkmanagement doet men vanuit het belang van de weg en niet vanuit het collectieve belang van de ruimte.

Ook in dit project wordt de specifieke invulling van taken en rollen in dit project bepaald op basis van de sterkten van de partijen. Zo heeft RWS-NN veel expertise op het gebied van aanleg van wegen. Hoe procedures doorlopen dienen te worden om de reconstructie mogelijk te maken. De regionale dienst wordt daarbij ondersteund door de specialistische dienst DVS.

De gemeente heeft de bestemmingsplanprocedure van dit project getrokken. Aangezien zij hier het meest in bedreven is.

De provincie is pas laat bij het project betrokken geraakt ten behoeve van de waarborging van de veiligheid en natuurbelangen. Een deel van het project ligt binnen de begrenzing van de bruto Ecologische Hoofdstructuur (EHS) van de provincie Drenthe. Haar taak is het tot stand brengen van de EHS. In dit project is dit verwezenlijkt door de focus te leggen op de aanleg van twee ecoducten.

5.5.3 N31: Haak om Leeuwarden (Tracébesluit)

De samenwerking in dit project is gericht op het komen tot een Tracébesluit (TB). Dit besluit is inmiddels door de minister genomen. De weg hiernaar toe verloopt langs de Tracéwetprocedure, welke onderdeel uitmaakt van de planstudiefase. Het bijzondere aan dit project is dat het inspeelt op toekomstige ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen vragen om aanpassing van de weg. De regio heeft er op aangedrongen dat het project zou worden opgenomen in het MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) en hebben het al lange tijd hoog op de agenda staan.

In 1998 heeft de minister de eerste stap gezet door het probleem te erkennen middels het nemen van een intakebesluit. Vervolgens is het project in de verkenningsfase beland, waarin de minister beoordeelt of het haar probleem is en of er (betaalbare) oplossingen zijn voor het probleem. In dit project heeft de minister het probleem onderkend, maar vond de kosten te hoog en heeft de gemeente Leeuwarden en RWS-NN gevraagd met oplossingen dan wel faseringen te komen. Dit heeft een fasering opgeleverd bestaande uit een noordelijk en zuidelijk deel. De regio heeft afspraken gemaakt met het Rijk over de financiering hiervan. Dit betekent dat de regio het risico voor eventuele tegenvallers op zich neemt en daarom het initiatief met betrekking tot dit project op zich neemt. Alleen dan zijn risico's beheersbaar volgens de provincie. Met de Minister van V&W is dan ook afgesproken dat de regio, provincie Friesland en de gemeente Leeuwarden, het

initiatief neemt bij de planstudie (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2002, p.7). De gemeente Leeuwarden is begonnen met het MER (Milieu Effect Rapport) traject, waarna de provincie het stokje heeft overgenomen, aangezien het project de gebiedsgrenzen van Leeuwarden overschrijdt. De provincie heeft de trekkersrol, waarbij zij de productie en procesgang tot het TB heeft gefaciliteerd. De verantwoording met betrekking tot de Tracéwetprocedure is via RWS-NN verlopen richting de minister. De regio kan formeel geen Tracéwetprocedure starten. RWS-NN is vooral betrokken geweest vanwege de eisen waaraan de weg moet voldoen. RWS-NN controleert en de minister besluit. RWS-NN zat aan tafel als belanghebbende. Ook in dit project wordt aangegeven door de geïnterviewden dat RWS zich sterk sectoraal richt op de weg. Maar ook wordt aangegeven dat door samen te werken gezorgd wordt dat de ruimtelijke component mee wordt genomen. Hetzij door de regio.

Daarnaast hebben ingenieursbureaus een grote rol gespeeld met betrekking tot de uitwerking van de plannen. De rol van de gemeente wordt gezien als een directe verbinding met de eindgebruiker. Want de gemeente wordt aangesproken op eventueel disfunctioneren en is het contactpunt van de gebruiker. Haar verantwoordelijkheden zijn volgens de geïnterviewde van de gemeente onder te verdelen in rechten en plichten. Tot haar plichten behoort: het leveren van een financiële bijdrage en zich coöperatief en constructief kunnen opstellen. De rechten zijn: het op tijd tot stand komen van een weg en inspraak in de vormgeving hiervan. Stellig wordt aangegeven: "Wij representeren primair de gebruiker van de infrastructuur." Daarnaast weet zij hoe de bestemmingsplan procedure in elkaar steekt en is zij gedreven in het betrekken van de burger bij het planproces. De sterkten van de partijen bepalen ook in dit project de specifieke invulling van de rollen.

5.6 Verschillen en overeenkomsten met theoretisch kader

Om een antwoord te kunnen geven op de tweede deelvraag van dit hoofdstuk wordt in deze paragraaf een vergelijking gemaakt tussen het theoretisch kader, hoofdstuk 3 en de verschillende rollen die RWS-NN inneemt in de drie weginfrastructuurprojecten.

Het institutioneel kader van RWS, geschetst in hoofdstuk 3, geeft aan dat zij de uitvoeringsorganisatie van V&W is en de taak van wegbeheerder en netwerkmanager toebedeeld heeft gekregen, of het nu gaat om beheer, onderhoud of aanleg. Dit komt overeen met de rol die RWS-NN vervult in de cases. Waarbij zij wordt ondersteund door landelijke diensten zoals Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS). RWS-NN zit in alle cases aan tafel als belanghebbende vanuit haar rol als wegbeheerder.

Daarnaast dient RWS-NN een rol in te nemen die aansluit bij de behoeften van de gebruikers van de netwerken. Daarbij dient zij zich dus bewust te zijn van deze behoeften. Wanneer dit in brede zin wordt beschouwd zou RWS-NN zich ook moeten richten op de omgeving, aangezien de behoeften van de gebruikers breder ligt dan alleen de weg. Echter blijkt uit de cases dat RWS sterk sectoraal gericht is op de weg. Er wordt in eerste instantie geen aandacht geschonken aan de fysieke omgeving. Dit wordt meer gezien als een taak voor de samenwerkingspartners.

De drie beschreven cases in dit onderzoek betreffen twee MIRT-projecten en één grootonderhoudsproject. Volgens hoofdstuk 3 behoort RWS in MIRT-projecten tijdens de verkenningfase expertise en capaciteit te leveren. De regio, RWS of Directoraat-Generaal Mobiliteit (DGMO) kan de verkenning trekken waarbij DGMO productverantwoordelijk is. Tijdens de planstudiefase is niet DGMO productverantwoordelijk maar RWS. In de planstudiefase en realisatiefase is RWS de realisator van het product.

Zoals eerder aangegeven wordt via bestuurlijke overleggen verder de invulling van de samenwerking vastgelegd waaronder de rollen en posities van de publieke partijen. Daarnaast heeft het RSP invloed gehad op de toewijzing van de rollen in de ZRG fase 2. Voor de Haak om Leeuwarden geldt dit minder aangezien van het RSP pas later sprake was. Echter wordt in het RSP niets gezegd over de rol van RWS, maar zij krijgt indirect rollen toegewezen vanuit haar positie als uitvoeringsorganisatie van V&W.

Uit het MIRT-project, ZRG fase 2 komt naar voren dat wordt voldaan aan de verwachtingen met betrekking tot de rol geschetst in hoofdstuk 3. DGMO is de officiële initiatiefnemer en productverantwoordelijk van de verkenningfase. RWS-NN levert expertise en capaciteit en stelt eisen aan de verkenning. Zij is betrokken vanuit haar rol als netwerkmanager en wegbeheerder. Dit is verweven in de samenwerking die zij heeft met de regio rondom dit project.

Echter blijkt uit het MIRT-project, de Haak om Leeuwarden dat de praktijk niet overeenkomt met het beleidskader van hoofdstuk 3. In hoofdstuk 3 staat beschreven dat RWS in de planstudiefase de realisator behoort te zijn van het product en zij productverantwoordelijke is. Dit betekent dat RWS een trekkersrol behoort te hebben. Echter blijkt in de Haak om Leeuwarden dat de provincie deze rol op zich heeft genomen. De minister heeft een uitzondering gemaakt door de trekkersrol te geven aan de regio. Terwijl verwacht wordt dat RWS deze rol dient te krijgen aangezien het om haar weg gaat en zij de verantwoording draagt met betrekking tot de Tracéwetprocedure, welke onderdeel uitmaakt van de planstudiefase. De provincie heeft deze rol verkregen door politieke druk. Zij heeft zich sterk gemaakt, door onder andere aan te geven het sneller te kunnen realiseren en bereidt te zijn financiële risico's te willen lopen.

In niet MIRT-projecten handelt RWS vanuit de taken beheer, onderhoud en ontwikkeling, binnen de afgesproken kaders en binnen het beleid van V&W, de scopes van projecten en de inhoudelijke en financiële kaders (SLA's). De rol die RWS dan inneemt volgens het beleidskader, is die van meedenken en meekoppelen. Meedenken betekent kennis inbrengen en halen in samenwerkingsverbanden. Meekoppelen houdt in dat ruimte wordt gegeven aan gebiedsontwikkelingsinitiatieven van derden.

De N48 is een project waar hier zeker sprake van is. Het is een grootonderhoudsproject waarover afspraken zijn gemaakt in de SLA's. RWS is de aanbestedende partij, heeft de lead en brengt ook kennis in. Daarnaast is de N48 een onderdeel van een groter plan. RWS geeft hier de regio ruimte voor gebiedsontwikkelingsinitiatieven.

5.7 Conclusie

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op twee deelvragen die gerelateerd zijn aan de praktijk. Voor de beantwoording van de eerste deelvraag is onderzocht welke succesfactoren de publieke partijen in de drie cases belangrijk vinden en in welke mate dat overeenkomt met het theoretische kader. Hiervoor zijn factoren uit de theorie voorgelegd aan de geïnterviewden, zodat een reflectie kan plaatsvinden. Daarnaast zijn aanvullingen op deze factoren benoemd en verschillen tussen de cases aangegeven. Het biedt een antwoord op de eerste deelvraag:

In welke mate komen de succesfactoren voor samenwerking uit de literatuur overeen met de succesfactoren die verschillende publieke partijen die samenwerken binnen de weginfrastructuurprojecten Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden belangrijk vinden?

De factoren van het theoretische kader (hoofdstuk 2) worden door de geïnterviewden belangrijk gevonden, behalve de factor financiële transparantie. Voornamelijk vertrouwen is een zeer belangrijke factor. Deze factor is door alle geïnterviewden benoemd. In vertrouwen, ligt de basis voor een succesvolle samenwerking. Veel van de factoren geschetst in dit hoofdstuk zijn gerelateerd aan vertrouwen. Er is bijvoorbeeld geen commitment als er geen sprake is van vertrouwen. Naast de overeenkomsten zijn er ook een aantal aanvullingen op het theoretische kader. Dit zijn:

- wettelijk kader
- bestuurlijke rust
- effectiviteit, efficiëntie, meerwaarde en synergie
- conflicten

Zo verlopen de weginfrastructuurprojecten langs een wettelijk kader, is het belangrijk om te zorgen voor bestuurlijke rust en wordt veelal gesproken in termen van effectiviteit, efficiëntie, meerwaarde en synergie. Het is belangrijk om deze aanvullingen mee te nemen in het vervolg van dit onderzoek, zodat een compleet beeld ontstaat van het verloop van de verschillende samenwerkingsprojecten.

Het belangrijkste is dat partijen zoeken naar de fundamentele dingen van een samenwerking en dat zijn vertrouwen, commitment en een gezamenlijk doel. Deze factoren zorgen voor een werkbare situatie. Echter wil dit niet zeggen dat de andere factoren onbelangrijk zijn. Het is van belang dat Rijkswaterstaat en de regio het belang inzien van de factoren uit het theoretische kader en de aanvullingen hierop, zodat de samenwerking zonder slag of stoot verloopt. Of dat men in elk geval op de hoogte is van de factoren die mogelijk invloed hebben op de samenwerking. Conflicten of spanningen kunnen altijd ontstaan. Van belang is dan om in een samenwerking afspraken te maken hoe hier mee om te gaan.

In hoofdstuk 4 zijn de cases opgedeeld op basis van verschillende vormen van projectuitvoering. Onderscheid daarbij is gemaakt tussen wie het project trekt: Rijkswaterstaat (RWS) of de regio. Uit dit hoofdstuk blijkt het wettelijke kader

waarlangs een project verloopt een belangrijke succesfactor te zijn voor projecten waarbij de regio de trekkersrol heeft. Immers, wanneer de regio de trekkersrol heeft wil zij graag dat het project snel gerealiseerd kan worden, terwijl de wettelijke procedures juist het project vertragen.

Verschillen tussen de cases met betrekking tot hoe belangrijk een bepaalde factor is, zijn er wanneer het gaat om het wettelijk kader, externe factoren, bestuurlijke rust en macht. Het wettelijk kader heeft een grote rol gespeeld in de Haak om Leeuwarden, zoals al aangegeven. Daarnaast hebben externe factoren een grote invloed gehad op de Haak om Leeuwarden, omdat het gaat om een project welke gericht is op de toekomst. Bovendien heeft de factor ' invloed' een grote rol gespeeld in de Haak om Leeuwarden. Aangezien de regio de trekkersrol heeft en daarmee een betere onderhandelingspositie verkrijgt. Opvallend hierbij is dat de gevonden verschillen allen betrekking hebben op de Haak om Leeuwarden. Een case waarin de regio trekker is. Op basis van de verschillen kan mogelijk een verband worden gelegd tussen de verschillende vormen van projectuitvoering beschreven in hoofdstuk 4 en de factoren die bepalend zijn voor het succes van de samenwerking. Uit dit hoofdstuk kan worden afgeleid dat wanneer de regio trekker is het belangrijk is dat de regio op de hoogte is van het wettelijk kader om tegenslagen te voorkomen, robuust genoeg is om in te spelen op externe factoren en een betere onderhandelingspositie verwerft vanwege de trekkersrol.

Voor de beantwoording van de tweede deelvraag is onderzocht welke rollen RWS-NN vervult in de drie cases en wat de verschillen en overeenkomsten zijn met de theorie. Het hoofdstuk geeft een antwoord op de deelvraag:

Welke rol(len) vervult RWS-NN in deze projecten en komen deze rollen overeen met de verwachting op basis van het theoretische kader?

De rol die RWS-NN vervult in de cases wordt sterk bepaald door haar verantwoordelijkheid als wegbeheerder, de daarbij behorende sterke punten, de fase waarin het project verkeerd en de afspraken die worden gemaakt over de projecten. In alle drie de cases neemt RWS-NN de rol in van wegbeheerder. RWS-NN heeft te maken met een strak schema van regels en afspraken als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). Dit betekent dat haar bewegings- en handelingsmogelijkheden beperkt zijn. Het is een formele rol. Deze formele rol komt in alle drie de cases duidelijk naar voren. Echter blijkt uit het MIRT-project, de Haak om Leeuwarden dat de rol die RWS-NN inneemt in dit project niet overeenkomt met de verwachting op basis van het theoretische kader. RWS behoort volgens dit kader een trekkersrol te vervullen. Echter blijkt in de Haak om Leeuwarden dat de provincie deze rol op zich heeft genomen. De provincie heeft politieke druk uitgevoerd waardoor de minister een uitzondering heeft gemaakt door de trekkersrol in de planstudiefase te geven aan de regio. Dit heeft ook te maken met het type project. Het participeert op toekomstige ontwikkelingen. Terwijl de N48 en de Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2 participeren op knelpunten zijnde onvoldoende capaciteit en onveiligheid. In dit project heeft RWS-NN meer een controlerende rol in tegenstelling tot de andere cases. Zij heeft toch ook een formele rol: de verantwoording met betrekking tot de Tracéwetprocedure.

Zoals gezegd wordt de rol die RWS-NN inneemt ook bepaald door de sterke punten waarover zij beschikt. Zo blijkt uit de cases dat RWS-NN expertise heeft met betrekking tot regelgeving en het betrekken van de markt: het 'Markt, tenzij-principe'. Daar zit haar sterkte, dat van toegevoegde waarde is voor de samenwerking. Zij is minder bedreven in het betrekken van de lokale bevolking bij het project. Gelukkig heeft de regio daar veel ervaring mee en daarom is samenwerken ook zo belangrijk: "maak gebruik van elkaars sterke punten".

Concluderend kan worden gesteld dat de rollen die RWS-NN inneemt in twee van de drie gevallen overeenkomt met de verwachting op basis van het theoretische kader. Alleen in de Haak om Leeuwarden is afgeweken van het beleid. De regio heeft politieke druk uitgeoefend om het project snel te kunnen realiseren en heeft daardoor de trekkersrol overgenomen van RWS. Echter heeft RWS in dit project nog steeds een belangrijke controlerende rol.

Over de verdere invulling van de rollen worden afspraken gemaakt in bestuurlijke overleggen. Hierbij wordt rekening gehouden met de verantwoordelijkheden van iedere publieke partij.

HOOFDSTUK 6: SAMENWERKING IN WEGINFRASTRUCTUUPROJECTEN

6.1 Inleiding

Hoofdstuk 5 is het eerste empirische hoofdstuk. Ingegaan is op welke factoren van het theoretische kader de partijen belangrijk vinden, of hier aanvullingen op zijn en of er verschillen zijn tussen de cases. Daarnaast is ingegaan op de rol(len) van de diverse partijen in de weginfrastructuurprojecten Zuidelijke Ringweg Groningen (ZRG) fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden.

Dit hoofdstuk gebruikt de inzichten opgedaan in hoofdstuk 5 om iets te kunnen zeggen over het verloop van de samenwerking in de weginfrastructuurprojecten Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden en de specifieke rol van RWS daarbinnen. Daarnaast worden verklaringen gezocht voor mogelijke verschillen en overeenkomsten tussen deze cases. Zodat uiteindelijk in hoofdstuk 7 aanbevelingen kunnen worden gedaan over de samenwerkingsprojecten tussen RWS-NN en haar samenwerkingspartners.

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de deelvraag:

In welke mate zijn samenwerkingspartners van RWS binnen deze projecten tevreden over de publiek-publieke samenwerking in het algemeen en over de specifieke rol van RWS daarbinnen?

In de paragrafen 6.2, 6.3 en 6.4 worden respectievelijk de cases Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden behandeld. Per case wordt aangegeven hoe de samenwerking is verlopen en wat de samenwerkingspartners vinden van RWS-NN in de samenwerking. In paragraaf 6.5 worden de cases met elkaar vergeleken op basis van overeenkomsten en verschillen in tevredenheid. Uiteindelijk wordt in paragraaf 6.6 een antwoord gegeven op de deelvraag.

6.2 ZRG fase 2 (Verlengde verkenningsfase á la Elverding)

In deze paragraaf wordt uit de doeken gedaan hoe de samenwerking in de ZRG fase 2 is verlopen en wordt ingegaan op de specifieke rol van RWS in deze samenwerking. De dikgedrukte woorden geven de succesfactoren afkomstig uit hoofdstuk 5 aan. Dit zijn factoren die verschillende publieke partijen die samenwerken binnen deze projecten belangrijk vinden en maken het mogelijk om iets te zeggen over de mate van tevredenheid van de samenwerkingspartners over de samenwerking.

6.2.1 Verloop samenwerking

Door de geïnterviewden van de provincie Groningen wordt aangegeven dat het in het begin in dit project niet altijd prettig was om samen te werken. De samenwerking is verbeterd gedurende de tijd, doordat partijen dicht bij elkaar kwamen en consensus werd bereikt. Dit wordt, door de geïnterviewden: "De evolutie van de samenwerking!" genoemd. Een samenwerking moet groeien. Volgens de provincie is het bereiken van consensus ook de beste oplossing om er gezamenlijk uit te komen in een samenwerking.

De gemeente Groningen geeft op haar beurt aan het project als een samenwerking te zien tussen de drie partijen. Echter kan het wel beter. "We werken prima met elkaar samen, maar het 100% **vertrouwen** is er gewoon nog niet." "In de eerste fase had, meer energie mogen worden gestoken in de samenwerking en vertrouwen." "De partijen hebben te weinig begrip voor elkaars belangen en sturen te veel aan op hun eigen belang".

RWS-NN geeft aan dat er minder samenwerking is geweest dan verwacht. De projectgroep zou een paar dagen in de week gezamenlijk werken, maar dat is niet gebeurd.

De partijen geven aan dat zij voldoende invloed hebben kunnen uitoefenen om te bereiken wat men wil. De kern van de discussie is volgens de gemeente: **gelijkwaardigheid**. "Je moet elkaar gelijkwaardig behandelen." Dat blijkt moeilijk te zijn in de samenwerking aangezien sprake is van een **spanningsveld**: het is een weg van RWS, maar tegelijkertijd loopt het over het grondgebied van de gemeente. RWS-NN geeft aan dat daar de belangen van de gemeente worden geraakt, de ontwikkelingen en visie op het grondgebied. Het zijn hun burgers waar het over gaat. Hier ligt de legitimering van de gemeente. Zij probeert namelijk invloed te ontlenen aan haar verantwoordelijkheid die zij heeft ten opzichte van de burger. Op haar beurt probeert RWS **invloed** te ontlenen op basis van haar verantwoordelijkheid voor het hoofdwegennet.

Beide partijen geven aan dat in dit samenwerkingsproject tussen RWS-NN, de provincie Groningen en de gemeente Groningen de individuele belangen van begin af aan onvoldoende inzichtelijk zijn gemaakt. Het onderzoek van Mindscape (2009) bevestigt dit door aan te geven dat er een doorwrochte probleem- en risicoanalyse en **belangenafweging** van betrokken partners mist. Partijen zaten niet op één lijn. Volgens de provincie was niet iedereen het eens over het probleem dat speelde. De gemeente geeft aan dat er tussen de partijen te veel sprake was van aanvallen en verdedigen. Volgens de geïnterviewde dient begrip te zijn voor elkaars belangen en van te voren besproken te worden welke dilemma's er zijn. "Denk goed na, leg je kaarten goed op tafel en kijk dan hoever je komt". Daar is nu te weinig sprake van geweest.

Dat niet inzichtelijk is gemaakt welke belangen er speelden en welke risico's mogelijk daaraan verbonden zijn komt volgens Mindscape (2009) door de tijdsdruk, vanwege de financiële afspraken gemaakt in het Regionaal Specifiek Pakket (RSP). Pas na ondertekening van het Bestuurlijk Voorkeurs Alternatief (BVA) zijn de tegenstrijdige belangen van de partijen verwoord. Het rijk en de provincie willen invulling geven aan het RSP geld en hebben een civieltechnische inslag gericht op een verkeersoplossing. Terwijl de gemeente gaat voor kwaliteit en leefbaarheid en zij een stedenbouwkundige insteek hebben, waarbij het gaat om een ruimtelijke inpassing van het project in de stad (Mindscape, 2009).

In de stuurgroep zitten de belangrijkste besluitvormers van de partijen. Deze konden moeilijk op één lijn komen. Er is onvoldoende **vertrouwen** binnen de stuurgroep, doordat partijen een totaal andere insteek hebben. Dit heeft geleid tot **bestuurlijke drukte**: de stuurgroep is te inhoudelijk actief. Zij zou alleen politieke

afwegingen moeten maken en besluiten nemen op hoofdlijnen. Het projectteam heeft daarom onvoldoende speelruimte gekregen en de besluitvorming is vertraagd.

Door de tegenstrijdige belangen en het aanwezig zijn van onvoldoende **vertrouwen** was van een gemeenschappelijk **doel** en **werkwijze** beperkt sprake. Mindscape (2009, p.10) versterkt dit door aan te geven dat: "Een gedeeld en gedragen projectdoel is onvoldoende gerealiseerd." Door de geïnterviewden wordt aangegeven dat meer aan een gezamenlijk doel had moeten worden gewerkt dan waarvan nu sprake is. Het doel werd in eerste instantie in een projectplan verwoord. Gedurende het project kwam men er achter dat het doel in het projectplan niet meer voldeed en werd dit gewijzigd. Deze wijziging kwam doordat de gemeente het project anders ging benaderen, de ruimtelijke component kreeg een belangrijkere rol.

Daarnaast blijkt uit de interviews dat voor een groot aantal projectmedewerkers in de projectgroep onduidelijk was wat het doel van het project was en welke rol en opbrengsten van hen verwacht werden.

Bovenstaande heeft er dan ook in geresulteerd dat de samenwerkende partijen redeneren met twee petten op, die van de eigen organisatie en die van het project. De projectorganisatie is onvoldoende losgekomen van de organisaties van de deelnemende partners (Mindscape, 2009). Dit heeft volgens Mindscape tot gevolg gehad dat eerder sprake is van drie participerende organisaties dan van één projectorganisatie.

Afgezien van de tegenstrijdige belangen en het ontbreken van een gezamenlijk doel geeft Mindscape (2009) in haar evaluatierapport aan (p.4): "Partijen vinden dat alle participanten toegewijd en met besef voor urgentie aan het project gewerkt hebben." Daarnaast concludeert Mindscape (2009) dat de partijen zich geïnterviewden hebben aan een snelle oplevering van het BVA op 18 mei 2009. Bovendien geven de geïnterviewden aan allen bereid te zijn hun middelen in te zetten. Dit geeft aan dat **commitment** aanwezig was in de samenwerking. Echter worden door zowel de provincie als RWS vraagtekens gezet bij de inzet van de gemeente. Zij heeft niet de juiste zwaarte aan het project toegekend in het begin van het project. Dit kan volgens Mindscape worden verklaard vanwege de beperkte ervaring die de gemeente heeft met een dergelijk grootschalig infrastructuurproject.

De **relatie** tussen de provincie en de gemeente is gespannen vanwege andere projecten, waarbij tegengestelde belangen spelen. Zoals het Groninger Forum en de Regio Tram. Dit kan tot gevolg hebben dat wanneer een project wordt afgeblazen door één van de partijen, de andere partij zegt dat een ander project ook niet doorgaat. Deze spanning speelt dus vooral tussen de lokale overheden. RWS heeft daar minder mee te maken. De provincie geeft aan dat er een positieve **vertrouwensband** bestaat tussen RWS en de provincie.

Door de geïnterviewde van de gemeente wordt aangegeven dat niet helemaal duidelijk is van wie en waarvan RWS afhankelijk is. De provincie geeft aan dat niet helemaal helder is wat de **werkwijze** is van RWS. RWS heeft een groter

organisatiekader, waarbij meer stappen doorlopen dienen te worden en besluiten te worden genomen dan bij de gemeente of de provincie het geval is.

Daarnaast geeft de geïnterviewde van RWS-NN aan dat niet duidelijk was dat de Colleges en de Raad van Staten ook hun goedkeuring moeten verlenen. De leden van de stuurgroep van de gemeente en provincie zijn namelijk afhankelijk van respectievelijk de Colleges en de Raad van Staten. Deze lijntjes zijn volgens RWS-NN veel korter dan die tussen de Hoofd Ingenieur Directeur (HID) en de minister.

De geïnterviewde van de gemeente geeft aan dat het voor het draagvlak en **vertrouwen** niet verkeerd is wanneer RWS uitdraagt hoe zij werkt. "Als de partijen het beter op het netvlies hebben, dan krijgt men begrip voor de **werkwijze** van RWS." De geïnterviewden van de provincie geven op hun beurt aan dat verduidelijking van de richtlijnen waarlangs RWS werkt zorgt voor meer begrip in de samenwerking.

Daarnaast wordt door een samenwerkingspartner van RWS aangegeven dat een aantal mensen moeite heeft om te snappen en te willen snappen hoe RWS werkt. Dit komt doordat RWS veel dingen terug moet leggen bij haar opdrachtgever, het Directoraat Generaal Mobiliteit (DGMO). In de samenwerking wordt daar tegen aan gelopen. RWS is niet zeker dat DGMO ook achter de plannen staat van de samenwerking. Zo oefent DGMO druk uit richting RWS door aan te geven dat het sober en doelmatig moet. Het mandaat van RWS is beperkt. De kloof tussen DGMO wordt groter beschouwd dan die tussen de gemeente en haar raad. Ook wordt aangegeven dat het gevoel ontstaat dat de scheiding tussen DGMO en RWS groter wordt. Het is een risico voor de samenwerking en kan mogelijk leiden tot conflicten.

De provincie gaat in op het beperkte mandaat van RWS-NN door aan te geven dat de minister uiteindelijk het besluit neemt. Terwijl de gemeente en provincie zelfbeslissende gedecentraliseerde overheden zijn. De provincie ziet de samenwerking daarom ook als het verwerven van draagvlak bij de minister. Daarnaast haalt ook zij de relatie aan tussen RWS en DGMO en de beperkte grip die RWS heeft op de besluiten van DGMO. Daarnaast haalt zij de relatie aan tussen RWS-NN en haar specialistische dienst Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS). Deze heeft ook bepaalde zienswijzen die invloed heeft op de samenwerking.

De geïnterviewden van de provincie vragen zich af of het belang en doel dat de projectorganisatie uitdraagt overeenstemt met de wensen van de minister. Zij spreken de angst uit dat "Den-Haag" te weinig lokale feeling heeft, omdat deze op centraal niveau opereert. Hierdoor kan ineens anders besloten worden.

Concluderend kan worden gesteld dat uit de interviews naar voren komt dat RWS-NN minder **invloed** heeft op de besluitvorming binnen de eigen organisatie dan waar de partners vanuit gingen aan het begin van het project.

Volgens Mindscape (2009) zijn de samenwerkende partijen in staat geweest te anticiperen op de **scopewijziging** opdat uiteindelijk een bestuurlijk voorkeursalternatief (BVA) is getekend waarin de belangen van deze drie partijen worden vertegenwoordigd. Echter geven de geïnterviewden van de provincie aan dat de scopewijziging voor reuring heeft gezorgd. Gedoeld wordt op de verandering van de zienswijze van de gemeente waardoor andere alternatieven wederom bestudeerd worden. Dit heeft volgens Mindscape (2009) geleid tot

vertraging en onduidelijkheid over hoe besloten zou gaan worden. Er was dus geen sprake van een **transparante besluitvorming**.

Daarnaast was sprake van enige **personeelwisselingen**. Door de geïnterviewden van de provincie en gemeente wordt aangegeven dat personeelwisselingen geen groot effect hebben gehad op de samenwerking.

Volgens de provincie is door samen te werken meer draagvlak gecreëerd bij de bevolking. De geïnterviewde van RWS-NN vult dit aan door aan te geven dat de gemeente sterk is op het gebied van het betrekken van de omgeving, met andere woorden: 'waar heeft de omgeving behoefte aan?' Het succesvolle participatietraject was volgens de geïnterviewde als RWS alleen niet gelukt. De gemeente kiest voor een persoonlijke benadering. Zij heeft de 'feeling' hoe daarmee om moet worden gegaan en hoe het te organiseren. Daarnaast is ook het belang van de ruimtelijke inpassing meegenomen waardoor het niet puur een capaciteitsoplossing is. Bovendien verwacht de provincie dat 'Sneller en beter' van de commissie Elverding zorgt voor tijdwinst.

De geïnterviewden gaan ook in op de cultuurverschillen van de partijen. Hier wordt aangegeven dat RWS een cultuur heeft waarbij veel wordt uitbesteed en **efficiëntie** en **effectiviteit** voorop staan, maar ook een cultuur kent die hiërarchisch gestuurd is met veel papierwerk waarbij het moeilijker is om snel te werken. Terwijl de provincie meer zelf doet en de gemeente alles zelf doet en meer gericht is op kwaliteit en snel werken. Deze culturen kunnen botsen.

De **financiering** van dit project is volledig afkomstig van de Rijksoverheid. Hierover zijn duidelijke afspraken gemaakt in het RSP en het MIRT. Dit heeft volgens de geïnterviewden weinig invloed op het succes van de samenwerking. Echter op financieel gebied in de toekomst kunnen nog wel de nodige spanningen ontstaan. De middelen uit het RSP en het MIRT zijn lager dan de kosten van het BVA. Door onderhandelen of het aanpassen van het BVA zal dit moeten worden opgelost. De verwachting is dat dit niet zonder slag of stoot verloopt, aangezien iedere partij wederom voor zijn belang op zal komen. Zoals is gebleken in de verkenningfase.

6.2.2 RWS-NN als samenwerkingspartner

Uit het interview met de provincie komt naar voren dat RWS-NN vooral een sturende rol vervult, het gevoel bestaat dat RWS op een bepaalde afstand staat van het project en aan het zoeken is hoe de samenwerking ingevuld moet worden. Volgens de provincie heeft dat mede te maken dat de HID een bestuurder is en geen politicus. Het is een leerervaring voor RWS hoe alles op elkaar afgestemd dient te worden.

Daarnaast zou de provincie graag meer menskracht van RWS willen zien. Meer projectmedewerkers en minder managers. Volgens de geïnterviewde bestaat het beeld dat er getwijfeld wordt aan de inzet van RWS-NN. De gemeente zou meer mensen inzetten dan RWS en de provincie, maar feitelijk heeft RWS veel functies op de achtergrond ingevuld en daarmee evenveel inzet getoond.

Bovendien worden vraagtekens gezet bij de stevigheid van RWS als trekker van het project; er wordt meer leiderschap en sturing gewenst vanuit haar positie als uitvoerorgaan van het ministerie. Het gevoel bestaat dat RWS-NN te voorzichtig was en zich te weinig bezighield met zaken die speelden tussen de partijen onderling.

De geïnterviewde van RWS-NN geeft aan dat gekozen is om mensen veel vrijheid te geven. Een aansturing die de gemeente en provincie niet gewend zijn. De gemeente geeft aan dat er sprake was van te veel vrijheid, waardoor niet alles vlekkeloos is verlopen. Iedere organisatie had zijn verantwoordelijkheid moeten nemen en dat is niet gebeurd.

De gemeente geeft aan dat RWS-NN nog niet weet welke rol en positie zij behoort in te nemen. Aangegeven wordt dat het in deze samenwerking ook lastig is aangezien de partijen weinig begrip hebben voor elkaars belangen. Te veel wordt op het eigen belang gestuurd. RWS is mede op aanwijzingen van DGMO volgens de geïnterviewde gericht op soberheid, doelmatigheid en veiligheid.

Daarnaast geeft de gemeente aan dat RWS te veel bezig is met het zijn van wegbeheerder. "Gezamenlijk moet je het belang omarmen dat het ook een onderdeel is van de stad." Volgens de gemeente heeft RWS daar te weinig oog voor. De provincie geeft aan dat RWS-NN zich houdt aan haar bevoegdheid. Dit is primair de Rijksweg. Zij vervult haar rol met een sterke focus op de weg en staat verder af van de lokale omgeving. De ruimtelijke component ligt meer bij de gemeente. De taak van de gemeente is te bepalen wat men met de stad wil. Het is volgens de provincie niet alleen een kwestie van een inpassing. De omgeving dient er in mee te worden genomen. De gemeente bepaalt hoe de wijken met elkaar worden verbonden en de indeling van de ruimte. RWS-NN geeft aan dat beide componenten, ruimte en de weg, niet los van elkaar kunnen worden beschouwd. Echter is RWS in eerste instantie gericht op de weg. "Wanneer er een mooi ingepaste weg ligt mag het niet zo zijn dat er nog steeds files staan." Volgens RWS-NN kan een weg niet worden aangelegd zonder het besef dat er een omgeving is. Echter hoeft RWS zich niet méér bezig te houden met de omgeving dan zij op dit moment doet, zolang er sprake is van een goede samenwerking.

6.3 N48 (grootonderhoudsproject)

In deze paragraaf wordt uit de doeken gedaan hoe de samenwerking in de N48, een grootonderhoudsproject van RWS is verlopen en wordt ingegaan op de specifieke rol van RWS in deze samenwerking. De dikgedrukte woorden geven de succesfactoren afkomstig uit hoofdstuk 5 aan. Dit zijn factoren die verschillende publieke partijen die samenwerken binnen deze projecten belangrijk vinden en maken het mogelijk om iets te zeggen over de mate van tevredenheid van de samenwerkingspartners over de samenwerking.

6.3.1 Verloop samenwerking

Uit het interview met de gemeente komt een positief beeld naar voren over de samenwerking. Vooral de uitgebreide project-startup geïnitieerd door RWS wordt als prettig ervaren. Daarnaast zijn er een aantal leerpunten.

De geïnterviewde van de provincie geeft aan dat de provincie pas laat is aangehaakt en de samenwerking begonnen is op een punt dat RWS-NN en gemeente de Wolde al met het project begonnen waren. Beide hadden in een bestuursovereenkomst al afspraken gemaakt over de inhoud van het project. Maar de belangen van de provincie, onder andere de ecodeucten en de aanleg van een fietstunnel, zijn meegenomen in het project. De provincie is hier tevreden over.

De geïnterviewde van RWS-NN geeft aan dat sprake is van een intensieve samenwerking, waarbij gezamenlijk een besluit wordt genomen. "Het is een redelijk succesvol project met verbeterpunten."

Uit de interviews met de gemeente en provincie blijkt sprake te zijn van **vertrouwen**. De verschillende **belangen** zijn voldoende meegenomen en men was het snel eens over het gezamenlijke belang: een veiligere N48. Er was geen sprake van een aanvallende en verdedigende sfeer van belangen in tegenstelling tot de ZRG fase 2. Het afstemmen van het gezamenlijk belang/**doel** van het project heeft volgens de geïnterviewden niet tot problemen geleid. In de samenwerking zat iedereen zoveel mogelijk op één lijn en de **relatie** was goed tussen de partijen. Vooral RWS-NN en de gemeente moesten aan elkaar wennen, aangezien beide in het verleden nog niet hebben samengewerkt. Dit heeft als nadeel dat partijen niet van elkaar weten hoe partijen in elkaar zitten en veel tijd geïnvesteerd moet worden in het opdoen van deze kennis. Aangegeven wordt dat gedurende het project de **werkwijzen** van partijen duidelijk worden. Volgens de geïnterviewde van RWS-NN had de onderlinge band tussen de projectmedewerkers nog beter gekund door het maken van uitstapjes. De geïnterviewde van de provincie geeft aan dat de projectmedewerkers in de meeste gevallen bereid waren samen te werken. Het verschilt wel per individu

De provincie geeft aan dat haar instap in het project wellicht te terughoudend was en had meer personeel in kunnen zetten. Aangegeven wordt dat op basis van het aantal betrokken mensen gezegd kan worden dat het eerder een RWS-project is waar de provincie aan mee doet, toch ziet de geïnterviewde het als een gezamenlijk project. De geïnterviewde van de gemeente geeft aan in het begin het gevoel te hebben dat het een gemeentelijk project was, aangezien de omgeving een belangrijke rol speelt, RWS-NN het idee gaf weinig inzet te willen tonen en weinig afwist van de bestemmingsplanprocedure. RWS-NN geeft aan het gevoel te begrijpen omdat dit voor RWS geen groot project is en het er een beetje bijgedaan zou worden. Vandaar dat weinig eigen personeel ingezet is en teveel is uitbesteed. De geïnterviewde geeft aan dat de steun voor de uitvoering van het project in het begin niet groot was. Verkeersonveiligheid en eerdere afspraken met de gemeente hebben uiteindelijk geleid tot uitvoering van het project.

Zowel de provincie en gemeente geven aan dat RWS een sterke stempel heeft gedrukt op de samenwerking aangezien het volgens haar **werkwijze** verloopt. De provincie geeft aan dat RWS graag wil samenwerken met andere partijen maar wel op de wijze hoe ze dat in hun beleid hebben vastgesteld. Daarnaast is haar **cultuur** heel bepalend. De vorm van het project wordt bepaald door RWS. Zij had graag gezien dat RWS wat meer water bij de wijn doet. Iedere partij heeft andere uitgangspunten en een andere cultuur en deze kunnen in strijd zijn met die van RWS, terwijl RWS zich altijd moet houden aan haar regels. Dit botst. Zo is in dit project gekozen voor een landelijk bureau die de communicatie regelt, terwijl de provincie en gemeente graag een lokaal bureau willen inzetten. Een aandachtspunt volgens de geïnterviewde van de provincie is dan ook dat RWS makkelijker kan afwijken van bepaalde **procedures**. Er zouden meer mogelijkheden moeten zijn voor maatwerk.

De vorm waarlangs dit project is verlopen is het Integraal Project Management model (IPM-model). In dit project zijn de IPM-rollen zowel door RWS als de regio ingevuld. De gemeente geeft meer de voorkeur voor een vorm die kan worden afgestemd op de situatie. Het IPM-model biedt weinig aanpassingsmogelijkheden. Anderzijds geeft de geïnterviewde van RWS-NN aan het volkomen logisch te vinden dat het IPM-model is toegepast, aangezien het om een weg gaat van RWS. Maar de geïnterviewde is het wel eens dat het model te rigide is neergezet. Het is niet makkelijk om er van af te wijken. Als een project in uitvoering is dan is het werken volgens het IPM-model prima, maar in de verkenning- of planstudiefase is het proces belangrijker. Vandaar dat meer ruimte geboden moet worden voor procesdenken.

Een ander verbeterpunt met betrekking tot het IPM-model dat wordt genoemd door de geïnterviewden is de wijze waarop IPM-rolhouders zich verantwoorden ten opzichte van de eigen organisatie en de stuurgroep. Er was in dit project sprake van dubbele petten. De projectleider was projectmanager (PM) van het project en projectmanager van RWS. In dit geval legde de PM verantwoording af aan RWS. Daarnaast legde de omgevingsmanager (OM) verantwoording af aan de projectleider als ook aan de gemeente. Volgens MWH (2010) dient een duidelijke keuze gemaakt te worden voor een onafhankelijke PM of een PM die opereert vanuit RWS.

Hierbij was de OM de constante factor. De capaciteit van RWS om middelen in te zetten, is daarnaast ook beperkt aangezien het een klein project is voor RWS.

De geïnterviewde van de gemeente vindt het gehanteerde IPM-model ongeschikt voor projecten waarbij ook buitenstaanders betrokken zijn.

Volgens de gemeente en provincie was RWS-NN slecht op de hoogte van de wijze waarop de **besluitvorming** plaatsvindt binnen de gemeenteraad en provinciale staten. De provincie geeft aan dat RWS niet zo goed weet dat de politiek iets te zeggen heeft over de belangen. Zo heeft de wethouder niet het bestuurlijk mandaat, die dient naar het college toe te gaan voor toestemming. Mogelijk is hier in het begin onvoldoende bij stilgestaan. De geïnterviewde van RWS-NN zegt dat hier meer tijd aan besteed had moeten worden. Volgens de gemeente had RWS vooral moeite om te werken met een stuurgroep en is zij niet gewend om de beslissingen te laten nemen door een stuurgroep. Zij had het gevoel dat RWS heel moeilijk grip kon krijgen op hoe voorstellen moeten worden voorbereid voor de stuurgroep. Met als gevolg dat de stuurgroep zich ging bezighouden met de inhoud in plaats van met de besluitvorming. Een **bestuurlijke drukte** is aanwezig.

Gedurende de samenwerking zijn wijzigingen opgetreden in het project. Dit heeft een **scopewijziging** tot gevolg gehad: de ecodeucten zijn er bijgekomen. Maar de scope is ook op andere punten gewijzigd, zoals de aanleg van een rangeerbaan. "Het is een zwaan kleef aan project" volgens de geïnterviewde van RWS-NN. Dit heeft eisen gesteld aan de **flexibiliteit** van de samenwerking. De samenwerking was allereerst tussen de gemeente en RWS-NN. De gemeente geeft aan dat in het begin de scope beter uitgekristalliseerd had kunnen worden.

Daarnaast was sprake van **personeelwisselingen**. Dit heeft gezorgd voor verlies van het **collectieve geheugen**. Vooral bij RWS zijn veel wisselingen geweest. De gemeente was vooraf niet op de hoogte dat personele wisselingen tussen de

verschillende planfasen zouden plaatsvinden. Ook was er geen centrale archivering, waardoor kennis verloren is gegaan.

Een **externe factor** die invloed heeft gehad op de samenwerking, is dat de N48 de alternatieve route vormt gedurende de ombouw van de A28 (van Zwolle naar Meppel) waar extra stroken worden aangelegd. Door vertraging in de aanbesteding van dit project is daarmee ook de uitvoering van het project N48 opgeschoven.

Uiteindelijk gaat het in deze samenwerking om het komen tot een veilige weg. Door de geïnterviewden wordt beaamd, dat dit sneller is te realiseren door een goede samenwerking, waarbij partijen gezamenlijk de handen ineenslaan. **Efficiëntie** is dus een belangrijke term. De provincie geeft aan dat het grote voordeel van het samenwerken is dat het potentieel aan ervaring groter is dan wanneer alleen wordt gewerkt.

Daarnaast is ook sprake van **effectiviteit** door de lokale kennis te gebruiken en een kwaliteitsvoordeel door een zorgvuldig voortraject en lokale contacten.

Bovendien wordt er gezamenlijk en gelijktijdig gewerkt naar een einddoel waar iedereen tevreden over is. De gemeente geeft aan dat in deze samenwerking gebruik is gemaakt van elkaars sterke punten en daardoor de samenwerking goed is verlopen. Het is moeilijk aan te geven of daadwerkelijk veel tijd wordt bespaard, aangezien bepaalde procedures altijd doorlopen moeten worden, zoals bestemmingsplanprocedures, de aanbestedingsprocedure en de grondverwerving inclusief de onteigeningsprocedure. Uit het evaluatierapport van MWH (2010) blijkt niet zozeer de tijd belangrijk te zijn, maar de meerwaarde die wordt behaald door samen te werken. Het is immers goedkoper geworden dan als elke partij het afzonderlijk had gedaan en er wordt draagvlak gecreëerd bij zowel de partners als de bevolking. De kosten voor het inzetten van personeel kunnen worden verdeeld.

6.3.2 RWS-NN als samenwerkingspartner

Volgens de provincie heeft RWS-NN haar belang vanuit de rol als eigenaar van de weg goed nagestreefd. Een wegconstructie is mogelijk gemaakt en de medewerking werd verleend, zodat de provincie en gemeente konden aansluiten bij dit project. De stuurgroep is sturend geweest, waarbij RWS-NN trekker is van het project omdat zij belang hadden bij de reconstructie.

Daarnaast betreurt de provincie het dat RWS-NN in het begin de oversteken niet had meegenomen. Het gaat immers om een verkeersveilige weg. Volgens de provincie heeft RWS vooral veel expertise op regelgeving. Daar zit haar sterkte. Echter komt RWS steeds meer op afstand. RWS heeft te weinig mensen in huis om toezicht te houden op het werk.

De gemeente geeft aan dat RWS-NN te weinig sturend is geweest in het project. Verwacht werd dat zij de gemeente meer op sleeptouw zouden nemen. Vooral in de voorbereidingsfase werd de indruk gewekt dat het andersom was.

De geïnterviewde van RWS-NN geeft aan dat RWS-NN voldoende sturing heeft gegeven in dit project. Naast het feit dat de bestemmingsplanprocedure bij de gemeente lag en een ingenieursbureau is ingehuurd, is sprake van een succesvolle aanbesteding, de hoofdtaak van RWS-NN in dit project. Aangegeven wordt dat het een leerproces is, net zoals de projecten: ZRG fase 2, knooppunt Joure en de

traverse N31 door Harlingen. Voorheen was RWS gewend om alles zelf te doen. Als samen wordt gewerkt met partners dan vereist dat een andere houding.

Volgens de provincie ligt de focus van RWS voornamelijk op het wegbeheer. RWS is een civieltechnische club. Aangegeven wordt dat gericht zijn op de omgeving belangrijker wordt. Samenwerken met partners betekent dat er meer openheid moet zijn met betrekking tot deze component. RWS is nu heel sec gericht op één onderdeel.

De gemeente is hier stilliger in en geeft aan dat "je niks kunt doen zonder de ruimtelijke component er bij te betrekken. RWS is gericht op het zijn van wegbeheerder en het ordenen van het proces." Veel input wordt geleverd op het proces maar afgevraagd kan worden of dit voldoende is en niet ook de inhoud meer aandacht moet krijgen.

De geïnterviewde van RWS-NN geeft aan dat RWS redeneert vanuit haar wegbeheerderschap, en minder vanuit het ruimtelijk belang. Gebiedsgericht werken of netwerkmanagement doet men vanuit het belang van de weg en niet vanuit het collectieve belang van de ruimte. Daarnaast geeft de geïnterviewde aan dat RWS doet aan ruimtelijke ordening en meewerkt om draagvlak te verwerven om een weg aan te kunnen leggen. Dit betekent dat de ruimtelijke component belangrijk is en daar de focus op dient te liggen.

6.4 N31: Haak om Leeuwarden (Tracébesluit)

In deze paragraaf wordt uit de doeken gedaan hoe de samenwerking in de Haak om Leeuwarden is verlopen en wordt ingegaan op de specifieke rol van RWS in deze samenwerking. De dikgedrukte woorden geven de succesfactoren afkomstig uit hoofdstuk 5 aan. Dit zijn factoren die verschillende publieke partijen die samenwerken binnen deze projecten belangrijk vinden en maken het mogelijk om iets te zeggen over de mate van tevredenheid van de samenwerkingspartners over de samenwerking.

6.4.1 Verloop samenwerking

De geïnterviewde van de gemeente geeft aan in het algemeen tevreden te zijn over de samenwerking maar is gedurende de samenwerking teleurgesteld geraakt door een aantal gebeurtenissen, zie verantwoordelijkheidsgevoel. De onderlinge verhoudingen binnen de projectorganisatie waren goed en de **besluitvorming** is goed verlopen. Daarnaast wordt de tijd waarin het project tot stand is gekomen geprezen. Ook geeft de gemeente te kennen voldoende medezeggenschap te hebben gehad: "Als het iets is waar wij een keuze in moeten maken wordt dat gerespecteerd, weliswaar binnen de kaders van de wet en procedures. Ook al zou een andere oplossing geld besparen."

Bovendien worden de sterkten van de partijen zoveel mogelijk benut: taken worden verdeeld op basis van wie kan wat het beste. Dat is positief.

De provincie geeft aan dat het een voorwaardenscheppend project is waarbij wordt gepraat in 'wij' en de deel successen worden gevierd. "Je werkt op operationeel niveau samen als collega's." Aan wordt gegeven dat het prettig werken was omdat het organisatieoverstijgend is.

RWS-NN geeft aan dat het Tracébesluit (TB) er ligt, het draagvlak groot is en er weinig bezwaarprocedures waren. Kortom de samenwerking en het project zijn goed gelukt.

Door de gemeente wordt aangegeven dat sprake is van **spanningen** door de verschillende tegenstrijdige belangen maar dat het altijd is opgelost door het sluiten van compromissen. Deze belangen komen het sterkst naar voren in de stuurgroep. Daar wordt dan ook geredeneerd vanuit de eigen organisatie, in tegenstelling tot de projectgroep waar geredeneerd wordt als zijnde een projectorganisatie. Geïnterviewden geven aan dat in de projectgroep sprake was van onderling **vertrouwen**. Of sprake is van vertrouwen binnen de stuurgroep wordt niet expliciet aangegeven door de geïnterviewden.

RWS-NN geeft aan dat de onderhandelingsruimte van RWS-NN kleiner is dan die van de provincie en gemeente. De gemeente en provincie kunnen makkelijker deals maken en zaken uitwisselen aangezien zij meer met elkaar te maken hebben. Dat is belangrijk voor de positie van de provincie. De provincie heeft de beschikking over meer smeermiddelen. Dat maakt de samenwerking ook zo belangrijk.

Het **doel** in dit project was het komen tot het TB. Dit doel is gezamenlijk nagestreefd. Echter waren de stappen die doorlopen dienen te worden niet altijd helder. Het heeft lang geduurd aangezien de regio dingen moest opschrijven die men niet wilde, terwijl de eisen zijn dat het gefundeerd opgeschreven wordt. De geïnterviewde van RWS-NN adviseert dan ook dat het begin van de trajectnota/Milieu Effect Rapport (MER) niet door een regio moet worden opgesteld. RWS zou daar de initiatiefnemer van moeten zijn. De regio is begonnen met de trajectnota/MER omdat het rijk geen belang had bij het project. Echter is RWS de controlerende instantie.

“Iedereen werkt hard aan het realiseren van deze weg. We hoeven elkaar niet te motiveren.”, geeft de gemeente aan. Daarnaast voelt zij zich **verantwoordelijk** voor de samenwerking. De inzet van RWS-NN wordt geprezen door de gemeente en provincie hoewel zij weinig autonomie ten opzichte van Den-Haag heeft, waardoor bestuurlijke druk en politiek lobbywerk is verricht door regionale partijen op de Rijksoverheid om uiteindelijk het project te kunnen realiseren. RWS-NN geeft aan dat alle partijen bereid zijn hun middelen in te zetten en alle partijen zich verantwoordelijk voelen voor de samenwerking.

Echter is het **verantwoordelijkheidsgevoel** van de gemeente geschaad in de loop van de tijd. Volgens de gemeente komen er van specialistische diensten van RWS, zoals DVS, inzichten en visies in een te laat stadium en soms getuigend van een beperkte kennis van de lokale situatie.

Dergelijke inzichten dienen dan in het project te worden ingepast, terwijl dat niet verstandig of op zijn minst onlogisch is. Dit heeft effect gehad op het verantwoordelijkheidsgevoel van de gemeente voor het gehele project. Het geeft een gevoel van onmacht, waardoor **commitment** voor de samenwerking een klap krijgt. Zo keurde een specialistische dienst van RWS in een laat stadium een deelproject af. De geïnterviewde van RWS-NN geeft aan dat bijvoorbeeld visies van RWS op het wegontwerp wijzigen en dat kost tijd om het te verwerken.

Daarnaast geven zowel de provincie en gemeente aan de **werkwijze** van RWS ingewikkeld, technocratisch en bureaucratisch te vinden, echter heeft zij dit niet zelf in de hand. RWS heeft te maken met interne protocollen en procedures van de Rijksoverheid en dit stuit andere partijen tegen de borst. Het gaat dan niet om wettelijke regels en verplichtingen, maar ambtelijke procedures en protocollen van rijkszijde. Deze procedures kosten veel tijd. Zo bestaan er protocollen voor het toetsen of beoordelen van stukken. RWS-NN geeft aan dat deze protocollen waar RWS zich aan dient te houden vooral op bestuurlijk vlak als hindernis wordt gezien en onderkent het onbegrip. "Men snapt het wel, maar men heeft er geen begrip voor omdat het vertraagt." Dit heeft vooral met de insteek van de partijen te maken. RWS-NN wil graag dat het proces goed doorlopen wordt, om het TB te laten vaststellen. De gemeente wil graag dat alles zo snel en goed mogelijk verloopt. De provincie vindt het belangrijk dat de omgeving goed wordt meegenomen. Ook wijst de gemeente op het **wettelijke kader** waarlangs dit project verloopt: de Tracéwet. De gemeente noemt het een raar ding. De Tracéwet kent verplichtingen waaraan voldaan moet worden, wat uiteindelijk leidt tot een onmogelijke opgave. Verplichtingen uit bijvoorbeeld de milieuwet die andere dingen voorschrijven dan een andere wet waaraan ook moet worden voldaan. "Als je ze op elkaar legt heb je bijna een onmogelijke opgave om daar aan te voldoen." De provincie ziet de Tracéwet als een gegeven.

Het blijft buiten kijf volgens de geïnterviewden dat de Rijksoverheid de meeste **zeggenschap** heeft over de weg. Het is immers een rijksweg, daarnaast is grotendeels de financiering afkomstig van de Rijksoverheid. Echter is de **invloed** van de regio groot. Immers doet de regio het werk en bepaalt in grote mate hoe het er uit komt te zien. Stellig wordt door de gemeente gezegd: "We krijgen wel wat we willen". Daarnaast ligt de formele **macht** bij de minister. De besluiten worden voorbereid door de stuurgroep op basis van consensus. De regio wil graag dat dit besluit wordt overgenomen door de minister aangezien zij zelf veel financiële middelen inbrengen.

De provincie geeft aan invloed te kunnen uitoefenen op de andere partijen, doordat zij bepaalde kennis en expertise bezit die de andere partijen niet hebben. De gemeente geeft aan invloed uit te kunnen oefenen op de invulling van het project.

Gedurende de samenwerking zijn mutaties opgetreden, zowel bij bestuurders als projectpersoneel. Daarnaast is sprake geweest van een **scopewijziging** en hebben **externe factoren** invloed gehad op het project.

Politiek-bestuurlijke wisselingen hebben weinig effect gehad op de samenwerking. Maar de totale **personeelswisseling** bij RWS-NN tussen de planstudiefase en de realisatiefase roept bij de provincie de nodige vraagtekens op. De provincie hecht waarde aan continuïteit omdat dit absolute meerwaarde heeft. Bewoners worden bij het project betrokken. Wijzigingen in personeel moeten dan zoveel mogelijk voorkomen worden omdat het anders een onrustig beeld oproept. Bewoners gaan denken dat er problemen zijn in de samenwerking en worden argwanend.

Daarnaast zijn volgens de provincie en de gemeente **externe factoren** van invloed geweest op het project, zoals een discussie rondom het nut en de noodzaak van het project. Deze discussie komt voort vanuit de landelijke verkiezingen, economische

crisis, kredietcrises en bevolkingskrimp. Dit zorgt voor onzekerheid bij de partijen en daardoor ontstaat druk op de samenwerking.

De wijze waarop de **besluitvorming** plaatsvindt, is in dit project voor iedere partij helder. Er is volgens de provincie ook geen sprake van ingewikkelde toestanden. Echter heeft RWS wel een andere besluitvormingsstructuur. De provincie en gemeente hebben volgens de provincie een groot mandaat en kunnen snel besluiten nemen, terwijl de HID niet het overall mandaat heeft, maar wel zitting neemt in de stuurgroep. Uiteindelijk neemt de minister het besluit. Ook de geïnterviewde van RWS-NN geeft aan dat dit als een belemmering wordt gezien door de regio. Mogelijk kan dit worden opgevangen doordat de gemeente/provincie meer autonomie krijgt en daardoor zelf het budget kan beheren. Bovendien is de geïnterviewde het eens met de regio dat de landelijke diensten van RWS ver af staan van de regionale situatie. Maar dat heeft alles te maken met de werkwijze van RWS.

6.4.2 RWS-NN als samenwerkingspartner

De provincie geeft aan dat RWS een formele rol heeft en deze te formeel invult. Haar kaders zijn strikt in tegenstelling tot de provincie die meer ruimte heeft om dergelijke projecten van de grond te tillen. RWS-NN kent vele afdelingen die iets te zeggen hebben, wat het voor RWS-NN lastig maakt. Maar de provincie is wel van mening dat RWS goed omgaat met haar verantwoordelijkheden en taken. Daarnaast heeft RWS-NN te maken met een verantwoordingslijn die buiten de regionale directie valt. Door de provincie wordt begrip getoond voor de positie van de regionale dienst: "Je bent maar een nummer, vanuit het Haagse perspectief gezien". Ook wordt de prioritering van projecten op landelijk niveau vastgesteld en is RWS-NN altijd afhankelijk van welke opdrachten zij krijgt.

De provincie geeft aan het ook zonder RWS te kunnen. Als RWS alleen een controlerende functie heeft, dan is zij overbodig. RWS heeft een actieve rol en een bepaalde speelruimte nodig. "Projecten zijn dynamisch, dan moet je snel beslissingen kunnen nemen." Daarentegen biedt samenwerken met RWS volgens de provincie voordeel, ondanks de vaak stroperige processen van RWS. Aangegeven wordt dat RWS kennis heeft op onder andere het gebied van ontwerp, juridische expertise en kostenraming. De provincie moet deze anders inhuren. Vooral de experts van RWS zijn van toegevoegde waarde volgens de provincie.

De gemeente geeft aan dat RWS-NN in een ontwikkelingsproces zit. Volgens de gemeente is zij nog steeds de besluitvormingspositie gewend die zij had voordat zij een agentschap werd. Toen was ze wegbeheerder in de regio en vertegenwoordiger van de minister in de regio. Nu zit de baas van de Haak niet in Leeuwarden maar gecentraliseerd. De geïnterviewde van de gemeente noemt dit een spagaat.

Vroeger zat iedereen op zijn eigen ding en probeerde vanuit eigen positie en belangen, dingen samen met elkaar te doen. Nu gaat het in de samenwerking om samen dingen maken. "Positiebepaling onderling is veel minder belangrijk geworden."

De positie die RWS inneemt in dit project wordt mede bepaald door politieke druk vanuit de regio. Zij anticipeert normaal gesproken niet snel op toekomstige ontwikkelingen, maar op hersteloperaties waarbij de wegecapaciteit niet voldoet. De Haak anticipeert wel op de toekomst. Er wordt politiek-bestuurlijke druk uitgeoefend vanuit de regio om snel tot besluitvorming te komen. Volgens de geïnterviewde van RWS-NN heeft de regio de druk zover opgevoerd dat het TB getekend is en de realisatie kan worden voorbereid en geen heroverweging aan de orde is.

Volgens de provincie redeneert RWS niet altijd vanuit de ruimte. De 'R' uit het MIRT is een ondergeschoven kindje. Er is meer sprake van de voorloper: MIT. Wellicht heeft dat meer tijd nodig. Daarnaast geeft de provincie aan dat RWS te veel bezig is met het zijn van wegbeheerder. Het draait niet alleen om asfalt en beton. Maar dat er ook een omgeving is die er mee te maken heeft. Hier mag meer waarde aan worden gehecht vindt de provincie. De regio staat dichterbij de burger waardoor meerwaarde kan worden bereikt in de samenwerking. Het belang van de omgeving kan dan worden meegenomen.

De gemeente geeft aan dat RWS te veel redeneert vanuit de rol als wegbeheerder. "Ze moeten de opdracht krijgen om zich meer bezig te gaan houden met de ruimtelijke component." Het personeel is zich hiervan niet voldoende bewust. Ze zijn erg gefocust op wegen. De ruimtelijke component van het MIRT is zwak ontwikkeld. Daarnaast geeft de gemeente aan dat RWS door het zijn van agentschap meer richting het wegbeheer gaat dan dat er een link bestaat met de ruimte. Dit wordt stellig aangegeven: "De introductie van agentschappen impliceert dat je de R op de nationale schaal moet implementeren en niet op de regionale schaal".

RWS-NN geeft op zijn beurt aan dat RWS niet in de positie zit om te praten over de 'R' uit het MIRT. Het is meer aan VROM. Daarnaast neemt de provincie de omgeving mee. Dit is ook de kracht van de samenwerking. De regio heeft namelijk een visie over de omgeving. Daarnaast is deze ruimtelijke component ook beter geborgd bij de provincie omdat zij makkelijker tot een deal kunnen komen met de omliggende gemeenten dan RWS dat kan.

6.5 Verschillen en overeenkomsten tussen de cases

Vertrouwen

Uit de case ZRG fase 2 komt duidelijk naar voren dat de geïnterviewden niet tevreden zijn over het vertrouwen in de samenwerking. Alle partijen hebben te weinig begrip voor elkaars belangen en deze zijn in het begin onvoldoende inzichtelijk gemaakt. Dit in tegenstelling tot de twee andere cases, de N48 en de Haak om Leeuwarden waarin wordt aangegeven dat sprake is van een hoge mate van vertrouwen. In beide projecten zijn de verschillende **belangen** vroegtijdig besproken en inzichtelijk gemaakt en men was het snel eens over een gezamenlijk belang. De reden dat sprake is van onvoldoende vertrouwen in de ZRG fase 2 heeft onder andere te maken met de tijdsdruk waarin dit project tot stand is gekomen, waardoor laat inzichtelijk is gemaakt welke belangen er speelden. Daarnaast heeft de gemeente erg laat haar belang op tafel gelegd. Natuurlijk spelen in de andere projecten, N48 en de Haak ook tegenstrijdige belangen, maar deze hebben tot minder problemen geleid in de afstemming.

Aangezien er onvoldoende vertrouwen is in de ZRG fase 2, was beperkt sprake van een gemeenschappelijk doel en werkwijze. Daarentegen was in de Haak en N48 sprake van een grote mate van vertrouwen en van een duidelijk voor afgesproken doel. Dit geeft het verband aan tussen vertrouwen en het doel.

Bestuurlijke drukte

Doordat sprake is van onvoldoende vertrouwen in de ZRG fase 2 is ook sprake van een bestuurlijke drukte. Immers redeneren partijen te veel vanuit hun eigen organisatie waardoor de stuurgroep zich te veel bezighoudt met de inhoud van het project. Hierover is men minder tevreden in deze samenwerking. Ook in de N48 is sprake van een bestuurlijke drukte, echter is de grondslag anders. In de ZRG fase 2 gaat het om een gebrek aan vertrouwen terwijl in de N48 sprake is van vertrouwen maar RWS niet weet hoe de besluitvorming werkt bij de gemeente en provincie en daardoor de besluiten niet goed voorbereidt waardoor de stuurgroep zich te veel ging bezighouden met de inhoud van het project in plaats van alleen met de besluitvorming.

Personeelwisselingen

Personeelwisselingen hebben vooral in de N48 een grote impact gehad op de samenwerking. Het collectieve geheugen is hierdoor gedaald. Daarnaast was de gemeente niet op de hoogte van de personeelwisselingen tussen elke fase van het project. Daarentegen blijken de wisselingen in de andere twee projecten, de ZRG fase 2 en de Haak om Leeuwarden geen groot effect te hebben op de samenwerking. In de Haak om Leeuwarden roept het wel de nodige vraagtekens op, aangezien continuïteit belangrijk wordt gevonden, omdat anders de bevolking in de war raakt.

Daarnaast bleek in de N48 dat een centrale archivering ontbrak, terwijl dit van belang wordt geacht om kennis te behouden.

Het zorgt er in de ZRG niet voor dat men ontevreden is over de samenwerking. Terwijl het in de N48 duidelijk naar voren komt dat het zorgt voor ontevredenheid bij de samenwerkingspartners.

Scopewijziging

De scopewijziging in de ZRG fase 2 is van heel andere aard dan in de Haak om Leeuwarden en de N48. In de ZRG fase 2 gaat het om een andere zienswijze van de gemeente. Terwijl het bij de twee andere projecten gaat om het bereik van het project. Er zijn deelprojecten toegevoegd. De scopewijziging in de ZRG fase 2 heeft dan ook tot meer ontevredenheid geleidt in de samenwerking dan die in de andere twee projecten. Het gevolg van de verandering van zienswijze van de gemeente was dat opnieuw alternatieven bestudeerd werden die al voor de partners waren gepasseerd, waardoor vertraging ontstond en onduidelijkheid ontstond over de besluitvorming. Terwijl in de N48 en de Haak het puur gaat om een toevoeging aan het project. De gevolgen zijn beter te overzien.

Daarnaast is de scope in de ZRG fase 2 niet voor alle betrokkenen helder geweest. In tegenstelling tot de andere twee projecten, waar duidelijkheid bestond over de scope.

Project start-up

Alleen in de N48 wordt ingegaan op een uitgebreide project start-up. Hierover zijn de geïnterviewden zeer te spreken. Hierdoor komen de partijen op één lijn en heeft het projectteam het doel goed voor ogen kunnen krijgen. In de ZRG fase 2 is geen sprake geweest van een degelijke project start-up. Er is wel een projectplan opgesteld maar deze is onder tijdsdruk geschreven. Het mist een doorwrochte probleem- en risicoanalyse en belangenafweging van betrokken partners. Dit wordt ondervangen in een project start-up. In de Haak om Leeuwarden wordt niet gesproken over een project start-up of projectplan. De beschrijving van de case gaat ook puur in op het komen tot een Tracébesluit.

Commitment:

In het begin van de samenwerking in de N48 twijfelde de gemeente aan de commitment van RWS-NN aangezien zij het idee gaf weinig inzet te willen tonen. Voor RWS-NN is het een klein project. Vandaar dat weinig eigen personeel ingezet is en veel is uitbesteed. Over deze uitbesteding zijn de samenwerkingspartners minder tevreden. Ook wordt in de ZRG fase 2 getwijfeld aan het commitment van RWS-NN. Echter wordt dit ontkracht door RWS-NN.

Daarnaast is twijfel over de inzet van de gemeente in de ZRG fase 2. Zij heeft niet de juiste zwaarte aan het project toegekend aangezien zij beperkte ervaring heeft met een dergelijk grootschalig infrastructuurproject.

Anderzijds wordt de inzet van RWS-NN in de Haak om Leeuwarden geprezen, maar wordt meer afgegeven op de beperkte autonomie van RWS, waardoor bestuurlijke druk en politiek lobbywerk is verricht door regionale partijen op de Rijksoverheid om uiteindelijk het project te kunnen realiseren.

Organisatiekader RWS

In de Haak om Leeuwarden en de ZRG fase 2 is men minder tevreden over de wijze waarop RWS georganiseerd is. Onduidelijk is van wie en waarvan zij afhankelijk is. Zo hebben DVS en DGMO invloed op RWS.

Daarnaast kent RWS binnen haar organisatie veel procedures en protocollen.

Bovendien bestaat de angst dat de minister, DVS en DGMO op een te grote afstand staat van het project en te weinig lokale 'feeling' hebben.

Uit de case N48 blijkt dat RWS zich altijd moet houden aan haar werkwijze en haar cultuur heel bepalend is voor het project. Terwijl iedere partij andere uitgangspunten heeft en een andere cultuur maar dit kan botsen. Ook in de ZRG komt naar voren dat de verschillende culturen van partijen kunnen botsen. Dit heeft een negatieve invloed op de samenwerking.

Transparante besluitvorming

In de ZRG en N48 komt naar voren dat RWS niet wist hoe de besluitvormingsprocessen werkten bij de gemeente en provincie. Bij de Haak om Leeuwarden wordt door de geïnterviewden aangegeven het moeilijk te vinden om te beoordelen of andere partijen hier voldoende van op de hoogte waren.

Een mogelijke reden voor deze onwetendheid is dat het te maken heeft met de mensen die op het project zitten of er is onvoldoende aandacht aan besteed. Daarnaast wordt aangegeven dat de lijntjes in MIRT projecten veel korter zijn dan

die tussen de HID en de minister en de lijntjes tussen DGMO en RWS langer zijn dan die tussen de gemeente en haar raad.

Bovendien heeft RWS in de MIRT projecten geen mandaat terwijl zij wel deelneemt aan de stuurgroep. Terwijl de gemeente en provincie zelfbeslissende gedecentraliseerde overheden zijn. Dit speelt minder bij de N48 aangezien het daar niet gaat om een MIRT project en in de N48 RWS een groter mandaat heeft.

IPM-model

Het IPM-model van RWS komt in de N48 expliciet naar voren en er wordt kritisch op gereflecteerd. In tegenstelling tot de ZRG fase 2 en de Haak, waarin geen ontevredenheid wordt geuit over het model. Waarom dit model een grotere rol speelt in de N48 is onduidelijk. Mogelijk ligt in deze case de klemtoon op dit model omdat het is geëvalueerd in het onderzoeksrapport van MWH (2010). Aan wordt gegeven in de N48 dat het model te rigide is neergezet en meer mogelijkheden moeten worden geboden om het aan de situatie aan te passen. Daarnaast bestaat een gevaar in het IPM-model; voorkomen dient te worden dat geredeneerd wordt vanuit de eigen organisatie als wel vanuit de samenwerking.

Rol RWS-NN

Uit alle cases blijkt dat RWS zoekende is hoe de samenwerking ingevuld moet worden. Zij weet niet welke rol en positie zij in moet nemen en zit in een ontwikkelingsproces. Een bepaalde onzekerheid bestaat waardoor zij een voorzichtige houding moet aannemen.

In de cases N48 en de ZRG fase 2 waarin RWS-NN de trekkersrol heeft wordt een leidende rol van haar verwacht, aangezien het gaat om haar wegen en het langs haar werkwijze verloopt. Daarnaast vinden de samenwerkingspartners dat RWS in een moeilijke positie zit.

Daarentegen wordt in de Haak om Leeuwarden geen sturende houding van RWS-NN verwacht, maar wel een actievare rol. De regio is sterk van RWS-NN afhankelijk vanwege haar controlerende functie.

Er worden door de geïnterviewden meerdere redenen aangegeven waarom RWS-NN niet weet welke rol en positie zij in moet nemen en waarom zij in een moeilijke positie zit:

- de HID is een bestuurder en geen politicus;
- RWS is afhankelijk van andere partijen zoals DVS en DGMO;
- Mandaat RWS in MIRT-projecten is beperkt;
- Partijen hebben weinig begrip voor elkaars belangen (vooral ZRG);
- Cultuur verschillen tussen partijen.

Uit alle cases blijkt dat RWS haar belang niet uit het oog is verloren. Zij heeft haar belang goed nagestreefd en gaat goed om met haar verantwoordelijkheden en taken. Maar de geïnterviewden geven aan dat RWS te sterk gefocust is op het wegbeheerderschap. Zij staat verderaf van de lokale omgeving. De samenwerkingspartners geven aan dat er besef dient te zijn voor de omgeving. Echter geeft RWS-NN aan dat haar hoofdtaak het beheren van de hoofdwegen is en dat de regio de ruimtelijke component naar voren kan brengen in de samenwerking. Volgens de regio is het personeel van RWS er te weinig bewust van en RWS-NN

geeft aan dat het eerder een taak is van VROM. Maar allen zijn ze het er over eens: 'een weg kan niet los van de omgeving worden gezien.'

6.6 Conclusie

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op een deelvraag die gerelateerd is aan hoofdstuk 5. Voor de beantwoording van de deelvraag is onderzocht hoe de samenwerking in de projecten Zuidelijke Ringweg Groningen (ZRG) fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden zijn verlopen en wat de samenwerkingspartners vinden van de rol van Rijkswaterstaat (RWS) in deze projecten. Hiervoor zijn de factoren uit hoofdstuk 5 gebruikt die de geïnterviewden belangrijk vinden voor het succes van de samenwerking waaraan zij deelnemen, zodat iets gezegd kan worden over de mate van tevredenheid van de samenwerkingspartners over de samenwerking. Daarnaast is ingegaan op de specifieke rol van RWS binnen deze samenwerkingsprojecten. Tot slot is een vergelijking gemaakt tussen de cases. Het biedt een antwoord op de deelvraag:

In welke mate zijn samenwerkingspartners van RWS binnen deze projecten tevreden over de publiek-publieke samenwerking in het algemeen en over de specifieke rol van RWS daarbinnen?

In de ZRG fase 2 zijn de samenwerkingspartners van RWS gematigd tevreden over de publiek-publieke samenwerking in het algemeen. De samenwerking is niet goed van de grond gekomen: een degelijke project-start up ontbreekt. Er was zowel binnen de stuurgroep als projectgroep onvoldoende sprake van vertrouwen. Er is meer sprake van participatie dan van echt samenwerken. Partijen willen wel maar opereerden te veel vanuit het eigen belang en hechten zich te veel aan de moederorganisatie. Pas toen het Bestuurlijke Voorkeursalternatief getekend was, waren de verschillende belangen in kaart gebracht. Gelukkig zijn de samenwerkingspartners tevreden over de inzet van de participanten en heeft de samenwerking gezorgd voor meer draagvlak bij de bevolking.

In tegenstelling tot de ZRG fase 2 zijn de samenwerkingspartners van RWS in het project N48 tevreden over de publiek-publieke samenwerking in het algemeen. Vooral de uitgebreide project-startup geïnitieerd door RWS wordt als prettig ervaren. De belangen zijn vroegtijdig in kaart gebracht, wat heeft gezorgd dat partijen met hun neus zoveel mogelijk in één richting staan. Er is sprake van een grote mate van vertrouwen. Natuurlijk zijn er ook een aantal verbeterpunten.

In de Haak om Leeuwarden zijn de samenwerkingspartners van RWS tevreden over de publiek-publieke samenwerking in het algemeen. Zowel vertrouwen, commitment en een gezamenlijk doel waren aanwezig in deze samenwerking. Echter geven de samenwerkingspartners ook aan dat de werkwijze, het organisatiekader van RWS en het wettelijke kader, de tracéwet zorgt voor spanningen in de samenwerking.

Wat betreft de specifieke rol van RWS in de samenwerkingsprojecten blijkt dat de samenwerkingspartners van RWS niet voor de volle 100% tevreden zijn over hoe RWS-NN haar rol vervult. Voor RWS is het een zoektocht geweest welke positie en

rol in te nemen. In de cases N48 en de ZRG fase 2 wordt van RWS-NN een trekkersrol verwacht maar heeft zij deze niet altijd waar kunnen maken. Daarentegen wordt in de Haak om Leeuwarden een actievere rol verwacht dan zij nu heeft. Een controlerende functie is niet genoeg. Daarnaast vinden de samenwerkingspartners dat RWS in een moeilijke positie zit. Redenen die mogelijk een verklaring hiervoor zijn:

- de Hoofd Ingenieur Directeur is een bestuurder en geen politicus;
- RWS is afhankelijk van andere partijen zoals DVS en DGMO;
- Mandaat RWS in de Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport-projecten is beperkt;
- Partijen hebben weinig begrip voor elkaars belangen (vooral ZRG);
- Cultuur verschillen tussen partijen.

Kortom het is een leerproces voor RWS. Daarom geeft een geïnterviewde van RWS-NN ook aan dat samenwerking om een andere houding vraagt dan de houding die men had toen partijen onderling een project afstemde op elkaar.

Volgens de samenwerkingspartners van RWS heeft zij het belang van wegbeheerder in alle projecten goed nagestreefd. Echter vinden zij dat RWS te veel redeneert vanuit dit belang en graag ook meer aandacht willen zien voor de ruimtelijke component. De omgeving staat op nummer twee.

Deel IV: Aanbevelingen en conclusies

HOOFDSTUK 7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek weergegeven. In de paragrafen 7.2 en 7.3 wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag:

Hoe verloopt vanuit het perspectief van de verschillende partners de publiek-publieke samenwerking in de weginfrastructuurprojecten Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden, welke rol vervult RWS binnen deze samenwerking en zijn de partners tevreden over hoe deze rol door RWS wordt ingevuld?

Vervolgens worden in paragraaf 7.4 aanbevelingen gedaan. Naast de beantwoording van de hoofdvraag en het geven van aanbevelingen worden in paragraaf 7.5 verdere onderzoeksmogelijkheden en de beperkingen van dit onderzoek aangegeven. Tot slot wordt in paragraaf 7.6 een slotbeschouwing gegeven waarin de laatste belangrijke opmerkingen zijn opgenomen.

Het antwoord op de hoofdvraag omvat een uiteenzetting van de bevindingen die RWS-NN heeft opgedaan in de samenwerking met regionale partners. Ingegaan wordt op het verloop van de samenwerkingsprojecten, of de samenwerkingspartners tevreden zijn en wat ze vinden van de rol van RWS. Daarnaast worden aanbevelingen gegeven om toekomstige publiek-publieke samenwerkingen van dienst te zijn en bewust te maken van de zaken waar rekening mee dient te worden gehouden. Regionale diensten van RWS kunnen hopelijk op deze manier goed in spelen op de nieuwe situatie waarin de regio een belangrijkere positie heeft. Doordat de Rijksoverheid de focus heeft gelegd op de begrippen decentralisatie en gebiedsgerichte benadering is dit beeld niet weg te denken. Om een antwoord te geven op de hoofdvraag is onderzoek gedaan naar de ervaringen en inzichten uit de praktijk.

7.2 Verloop samenwerking in weginfrastructuurprojecten

Gezegd kan worden dat de publiek-publieke samenwerking in de weginfrastructuurprojecten de Haak om Leeuwarden en de N48 naar tevredenheid zijn verlopen. Terwijl in de Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2 sprake is van een minder succesvolle samenwerking. In hoofdstuk 5 wordt de conclusie getrokken dat de samenwerkingspartners van RWS in dat project gematigd tevreden zijn over de publiek-publieke samenwerking in het algemeen. De factor vertrouwen is hier debet aan, terwijl dit door de geïnterviewden in hoofdstuk 4 als heel belangrijk werd beschouwd.

De samenwerking is moeizaam van start gegaan doordat sprake is van verborgen agenda's en weinig vertrouwen, hierdoor was beperkt sprake van een gemeenschappelijk doel en werkwijze en sprake van bestuurlijke drukte. Dit heeft als een rode draad door de samenwerking gelopen. Partijen opereerden te veel vanuit het eigen belang en hechten zich te veel aan de moederorganisatie. Sprake is eerder van participatie dan van samenwerking. Maar de samenwerkingspartners zijn

tevreden over de inzet van de participanten en blij dat de samenwerking gezorgd heeft voor meer draagvlak bij de bevolking. Uiteindelijk zijn de partijen tot overeenstemming gekomen door het tekenen van een bestuursovereenkomst waarin de belangen van de drie partijen zijn verwoord.

In het project N48 zijn de samenwerkingspartners van RWS tevreden over de samenwerking. De belangen zijn vroegtijdig in kaart gebracht doormiddel van de project-startup en daardoor was sprake van een gezamenlijk doel. Er is sprake van een grote mate van vertrouwen. Natuurlijk zijn er ook verbeterpunten. Zo was sprake van bestuurlijke drukte doordat RWS niet wist hoe besluiten voor de stuurgroep moesten worden voorbereid. Bovendien hebben personeelwisselingen geleid tot het verlies van het collectieve geheugen, waardoor de continuïteit van het project minder gewaarborgd is. Ook was sprake van een beperkte commitment van RWS aan de samenwerking, aangezien zij het idee gaf weinig inzet te willen tonen. Voor RWS-NN is het een klein project. Vandaar dat weinig eigen personeel ingezet is en veel is uitbesteed. Tot slot wordt in dit project aangegeven dat het IPM-model te rigide is neergezet en mogelijkheden voor verbetering kent, zoals het voorkomen dat vanuit de eigen organisatie wordt geredeneerd in plaats vanuit de samenwerking.

Ook in de Haak om Leeuwarden zijn de samenwerkingspartners van RWS tevreden over de samenwerking. Zowel vertrouwen, commitment en een gezamenlijk doel waren aanwezig in deze samenwerking. Echter geven de samenwerkingspartners aan dat de werkwijze, het organisatiekader van RWS en het wettelijke kader, de tracéwet zorgt voor spanningen in de samenwerking. Het wettelijk kader is dan ook een factor waarop vooral in deze case de nadruk ligt, aangezien deze samenwerking gericht is op het doorlopen van de Tracéwet. De regio heeft moeite gehad met het doorlopen van deze procedure aangezien zij dit niet gewend is. Gelukkig heeft RWS expertise op dit gebied. Daarnaast hebben de nut en de noodzaak (externe factoren) een grote stempel gedrukt op dit project.

Uit de drie cases blijkt het organisatiekader van RWS een grote stempel te drukken op de samenwerking. In de Haak om Leeuwarden en de ZRG fase 2 is men minder tevreden over de wijze waarop RWS georganiseerd is. Onduidelijk is van wie en waarvan zij afhankelijk is. Zo hebben Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS) en DGMO invloed op RWS. Daarnaast kent RWS binnen haar organisatie veel procedures en protocollen. Bovendien bestaat de angst dat de minister, DVS en DGMO op een te grote afstand staat van het project en te weinig lokale 'feeling' hebben.

Uit de case N48 blijkt dat RWS zich altijd moet houden aan haar werkwijze en haar cultuur heel bepalend is voor het project. Terwijl iedere partij andere uitgangspunten heeft en een andere cultuur maar dit kan botsen. Ook in de ZRG komt naar voren dat de verschillende culturen van partijen kunnen botsen. Dit heeft een negatieve invloed op de samenwerking.

7.3 Rol RWS

In alle drie de cases neemt RWS-NN de rol in van wegbeheerder. RWS-NN heeft te maken met een strak schema van regels en afspraken als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). Dit betekent dat haar bewegings- en handelingsmogelijkheden beperkt zijn. Maar deze rol houdt in dat zij dient te

zorgen voor een degelijk en goed onderhouden wegennetwerk en dat zij meedenkt en meewerkt aan het verbeteren van dit netwerk.

In de ZRG fase 2 is RWS-NN betrokken vanwege het capaciteitsprobleem dat speelt. De regionale dienst Noord-Nederland heeft een formele trekkersrol maar probeert zich op te stellen als deelnemer van de samenwerking. De specifieke invulling van taken en rollen in dit project is op basis van de sterkte punten van de betrokken publieke partijen. RWS-NN dient haar rol te vervullen vanuit het netwerkbelang en haar rol is vooral gericht op het op een juiste wijze doorlopen van procedures die nodig zijn om een weg aan te kunnen leggen.

In de N48 treedt RWS-NN op als aanbestedende dienst voor het project. Zij heeft dus ook hier de trekkersrol. Ook in dit project wordt de specifieke invulling van taken en rollen bepaald op basis van de sterkten van de partijen. Zo kan ook hier de expertise van RWS-NN op het gebied van aanleg van wegen nuttig van pas komen. En hoe procedures doorlopen dienen te worden om de reconstructie mogelijk te maken.

In de Haak om Leeuwarden is de rol van RWS-NN een hele andere. Sprake is van een unieke situatie. In dit geval blijkt dan ook dat de rol die RWS-NN inneemt in dit project niet overeenkomt met de verwachting op basis van het theoretische kader (hoofdstuk 3). RWS-NN heeft normaliter de trekkersrol. Echter blijkt in de Haak om Leeuwarden dat de provincie deze rol op zich heeft genomen door het uitoefenen van politieke druk, waardoor de minister een uitzondering heeft gemaakt en de trekkersrol in de planstudiefase heeft gegeven aan de regio. In dit project heeft RWS-NN meer een controlerende rol. Wel blijft zij verantwoordelijk voor de Tracéwetprocedure, aangezien een regio officieel dergelijke procedures niet kan starten. Echter bepalen de sterkten van de partijen ook in dit project de specifieke invulling van de rollen.

Uit de cases blijkt dat de samenwerkingspartners van RWS niet voor de volle 100% tevreden zijn over hoe RWS-NN haar rol vervult. Voor RWS is het een zoektocht geweest welke positie en rol in te nemen. Zij wist zich moeilijk een houding te geven. In de cases N48 en de ZRG fase 2 wordt van RWS-NN een trekkersrol verwacht maar deze heeft zij niet altijd waargemaakt. Daarentegen wordt in de Haak om Leeuwarden een actievere rol verwacht dan zij nu heeft. Een controlerende functie is niet genoeg. Daarnaast vinden de samenwerkingspartners dat RWS in een moeilijke positie zit. Redenen die mogelijk een verklaring hiervoor zijn:

- de Hoofd Ingenieur Directeur is een bestuurder en geen politicus;
- RWS is afhankelijk van andere partijen zoals DVS en DGMO;
- Mandaat RWS in de MIRT-projecten is beperkt;
- Partijen hebben weinig begrip voor elkaars belangen (vooral ZRG);
- Cultuur verschillen tussen partijen.

Kortom het is een leerproces voor RWS. Daarom geeft een geïnterviewde van RWS-NN ook aan dat samenwerking om een andere houding vraagt dan de houding die men had toen partijen onderling een project afstemde op elkaar.

Volgens de samenwerkingspartners van RWS heeft zij het belang van wegbeheerder in alle projecten goed nagestreefd. Echter vinden zij dat RWS te veel redeneert vanuit dit belang en graag ook meer aandacht willen zien voor de ruimtelijke

component. De omgeving staat op nummer twee. Volgens het theoretische kader van hoofdstuk 3 behoort RWS verder te kijken dan de eigen weg en het eigen netwerk en behoort zij een rol in te nemen die aansluit bij de behoeften van de gebruikers van de netwerken. Daarbij dient zij zich dus bewust te zijn van deze behoeften. Wanneer dit in brede zin wordt beschouwd zou RWS-NN zich ook moeten richten op de omgeving, aangezien de behoeften van de gebruikers breder ligt dan alleen de weg. Vaak wordt dit gezien als een taak voor de samenwerkingspartners.

7.4 Aanbevelingen

In het hiernavolgende worden een aantal aanbevelingen gegeven.

7.4.1 IPM-model

Het IPM-model van RWS biedt weinig aanpassingsmogelijkheden en wordt opgelegd door RWS. Vooral voor kleine projecten zoals de N48 wordt het IPM-model als te zwaar ervaren. Het vraagt om meer maatwerk. Het IPM-model wordt wel geschikt geacht bij grote projecten zoals de Haak en de ZRG fase 2. RWS dient een afweging te maken om het IPM-model in al zijn gelederen toe te passen of mogelijk combinaties maken en aan te passen aan de omstandigheden.

Daarnaast dient zorgvuldig nagedacht te worden over de invulling van de IPM-rollen. Het is volgens MWH (2001) belangrijk om van te voren goed na te denken of men kiest voor een vorm waarin sprake is van een gelijkwaardig samenwerkingsmodel of één waarin partners participeren in de RWS projectorganisatie. Als gekozen wordt voor een gelijkwaardige samenwerking zal het IPM-model niet als harde voorwaarde kunnen worden gehanteerd, zal een onafhankelijke PM moeten worden aangesteld en zal moeten worden gezorgd voor eenduidigheid in de aansturing doormiddel van een stuurgroep. In het geval wanneer RWS een leidende rol heeft zal het IPM-model hard kunnen worden toegepast en is de interne opdrachtgever sturend. Wanneer wordt gekozen voor een onafhankelijke PM dan krijgt de regio daadwerkelijk het gevoel meer invloed uit te kunnen oefenen. Dit kan positief zijn voor het commitment aan de samenwerking. De invulling van de IPM-rollen verdient ook aandacht. De IPM-rollen uit de cases worden door zowel RWS-NN als de regio ingevuld. Tijdens een bestuursbezoek van de Directeur-Generaal RWS aan RWS-NN heeft hij te kennen gegeven het belangrijk te vinden dat deze rollen worden vervuld door RWS. Pas wanneer de projecten eenvoudig zijn kunnen de rollen worden uitbested. Toezicht op een goede invulling van de rollen wordt hiermee belangrijk geacht. Maar mogelijk wordt hiermee de regio tekort gedaan. In een samenwerking behoren taken eerlijk te worden verdeeld. Dit betekent dat ook de regio de mogelijkheid moet krijgen om IPM-rollen in te vullen. Dit is een belangrijke afweging, waarover van te voren goed dient te worden nagedacht.

7.4.2 Organisatiekader RWS

Een regionale dienst van RWS heeft te maken met haar opdrachtgever DGMO en krijgt intern aanwijzingen van DVS. Deze hebben invloed op het eindresultaat van het project, zoals aangegeven in hoofdstuk 6.

Deze betrokkenheid kan negatieve invloed hebben op de samenwerking. Nu blijkt dat de regio onvoldoende op de hoogte is van de invloed die DVS mogelijk heeft op een project. Belangrijk is dat de regionale dienst van RWS tijdig op de hoogte wordt gesteld door DVS wanneer zij inspraak wil. De wijze waarop DVS betrokken is bij projecten dient transparanter te zijn.

Ook de procedures van de Rijksoverheid kunnen de regio tegen de borst stuiten. Het gaat dan niet om wettelijke regels en verplichtingen, maar ambtelijke procedures en protocollen van de Rijksoverheid. Wettelijke regels zijn voor iedereen van toepassing. Iedere overheid dient zich daar aan te houden. Echter is een protocol iets wat door een overheidsdienst wordt opgelegd omdat zij vindt dat het zo moet. Een wettelijke basis ontbreekt. Het doorlopen van deze procedures kost veel tijd. Mogelijk kan hier in de toekomst naar gekeken worden en gezorgd worden voor een afslanking of in elk geval voor transparantie van dergelijke procedures en protocollen.

Gedurende de looptijd van projecten treden ook regelmatig wijzigingen op van (ontwerp)richtlijnen en visies van RWS. RWS dient af te wegen of de wijziging van richtlijnen en visies grote problemen geven voor deze projecten. Hierdoor kunnen namelijk onduidelijkheden ontstaan. Zorg in elk geval dat tijdig wordt aangekondigd dat wijzigingen mogelijk invloed hebben op een project.

7.4.3 Cultuur RWS

RWS kent een cultuur welke gebaseerd is op het: 'Markt, tenzij-principe'. Dit betekent dat RWS daar waar mogelijk opdrachten uitbesteedt. Dit kan een verkeerd beeld scheppen richting de regio. Het geeft het gevoel alsof het project minder belangrijk wordt gevonden. RWS moet volgens de regio oppassen dat zij niet een te theoretische club wordt. Met andere woorden dat zij ook zelf zaken uitvoert en niet alleen de markt dit laat doen. Daarnaast is het belangrijk om de kwaliteit te waarborgen wanneer gekozen wordt voor uitbesteding. RWS moet toezicht kunnen houden op het werk dat wordt uitbesteed doormiddel van de juiste toetsmomenten. Wanneer een project onder de drempelbedragen valt van de Europese aanbestedingsregels, in dit geval gaat het om kleine projecten, dan dient RWS de afweging te maken of zij een landelijk- of een regionaal bureau inschakelt. Momenteel is dit corporate geregeld. Het voordeel kan zijn dat de regionale economie hierdoor wordt gesteund, wat weer in het voordeel is van de regio en zij de lokale situatie beter kent.

7.4.4 Personeelwisselingen

Een aandachtspunt voor de samenwerking, zijn de personeelwisselingen die plaatsvinden tussen iedere planfase. Voornamelijk bij RWS zijn veel wisselingen. Dit heeft invloed op het collectieve geheugen. Een reden voor deze wisselingen is dat elke planfase andere competenties vraagt. Deze wisselingen vormen pas een probleem als daadwerkelijk het collectieve geheugen daalt. Voorzorgsmaatregelen dienen genomen te worden om dit te voorkomen. Communicatie is van het uiterste belang. Gezorgd moet worden dat alles goed wordt vastgelegd in documenten en daadwerkelijk wordt overgedragen. Zorg voor een goede archivering. Maak als RWS een goede afweging of het noodzakelijk is om in iedere planfase de IPM-rollen opnieuw in te vullen.

Niet alleen wisselingen van het projectpersoneel kunnen van invloed zijn maar ook politiek-bestuurlijke wisselingen. Echter hebben deze weinig invloed gehad op de hier besproken projecten. Inspelen op veranderende politiek bestuurlijke situaties is uiterst lastig. Wees in de samenwerking er wel van bewust dat dit voor kan komen. Dat geldt voor alle partijen.

7.4.5 Formele rol

RWS heeft een formele rol. Echter wanneer samen wordt gewerkt is het wenselijk dat RWS een actieve rol kan spelen met een zekere mate van speelruimte. Zoals één van de geïnterviewden opmerkte: "Projecten zijn dynamisch, dan moet je snel beslissingen kunnen nemen." In een samenwerking gaat het ook immers om geven en nemen. Deze beperkte handelingsvrijheid wordt minder positief ervaren door haar samenwerkingspartners. Voor elke handeling die buiten het handelingskader valt dient de HID in Den Haag aan te kloppen. Dit kan betekenen dat de regionale dienst meer zeggenschap moet krijgen of dat zij meer beleidsvrijheid moet krijgen. Hoe dit er dan uit moet gaan zien is niet uit dit onderzoek af te leiden.

Ook dient opgemerkt te worden dat uit de cases is gebleken dat de bestuurders van gemeenten en provincies te dicht op de projectmedewerkers zitten en zich te veel inhoudelijk bezighouden, waardoor het projectteam onvoldoende bewegingsruimte heeft. Dit betekent dat enige afstand gewenst is.

7.4.6 Invloed regio

Een bijzondere factor is invloed. "Het is niet op basis van ik betaal dus ik bepaal." Dit zou niet goed zijn. Een bepaalde mate van zeggenschap en invloed is van belang voor partijen, om het gevoel te geven er toe te doen en onvrede te voorkomen. Anders zal het proces vertraging oplopen. Een succesvolle samenwerking valt en staat volgens de theorie met gelijkwaardigheid in zeggenschap. RWS dient dus andere partijen het gevoel te geven er toe te doen.

Daarnaast spelen een aantal spanningsvelden: de weg is van RWS maar het loopt over het grondgebied van de gemeente en de provincie is op haar beurt verantwoordelijk voor de coördinatie van het verkeer en vervoerbeleid. Dit kan het proces van samenwerken vertragen als RWS hier de regio niet in kent. Neem niemand zijn of haar verantwoordelijkheid af.

Ook is het belangrijk dat de minister de gevolgen voor RWS overziet en weet welke consequenties het met zich meebrengt wanneer hij/zij er voor kiest om de regio een trekkersrol te geven. Dit heeft namelijk diverse gevolgen zoals blijkt uit dit onderzoek.

7.4.7 Politiek-bestuurlijk spel in de publiek-publieke samenwerking

Het draait in publiek-publieke samenwerking om het politiek-bestuurlijke spel. Bestuurders en politici drukken een belangrijke stempel op projecten. Bij de regio zijn dit de gedeputeerden en wethouders en bij RWS de HID. Afspraken worden vastgelegd in convenanten.

Iedereen redeneert vooral vanuit het eigen belang. Deze belangen zijn gebaseerd op de visies en verantwoordelijkheden van de eigen organisatie. RWS heeft in dit

geval zijn focus op het wegbeheer. Terwijl de gemeente en in mindere mate de provincie meer gefocust zijn op de directe omgeving.

Het belang wordt zoveel mogelijk verdedigd en de andere belangen worden zoveel mogelijk aangevallen. Het is vaak een belangenstrijd. Wenselijk zou zijn dat de regio en RWS functioneren als één overheid naar buiten toe en sprake is van een overeenkomstige gedachtegang, waarbij gezocht wordt naar een optimum tussen kennis, mensen en middelen. Het zou een objectiveerbare afweging moeten zijn. Maar vaak gaat het om het subjectieve: een politieke afweging. Dit heeft de consequentie dat vaak te veel vanuit de afzonderlijke partijen wordt gedacht in plaats vanuit de projectorganisatie.

7.4.8 Sneller en beter en de crisis- en herstelwet

Sneller en beter van de commissie Elverding en de crisis- en herstelwet kunnen er voor zorgen dat het proces van de aanleg van weginfrastructuur wordt versneld. Aanbevolen wordt dan ook om de effectiviteit en efficiëntie van beide te monitoren, zodat hier lering uit kan worden getrokken en mogelijk levert het verbeterpunten op voor de toekomst. Sneller en beter zorgt er voor dat zaken zoveel mogelijk in een vroeg stadium worden besproken. Dit voorkomt onduidelijkheid in de volgende planfasen.

7.4.9 Project start-up

Alvorens een project op te starten dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt tussen de samenwerkende partijen tijdens de project start-up. Hierdoor worden zoveel mogelijk zaken ondervangen om in de toekomst conflicten te vermijden. Belangrijk is vooral dat bestuurders vanaf het begin op één lijn zitten. Zij zijn uiteindelijk bepalend.

Besteed voldoende aandacht en tijd aan de project start-up aangezien het veel frustraties kan voorkomen! Dat geldt zowel ambtelijk als bestuurlijk. Inventariseer allereerst welke partijen betrokken zijn bij dit project. Kijk hiervoor over de grens van de weg heen en beschouw het project vanuit de ruimte. Voorkom dat tijdsdruk staat op de project start-up. Investeer aan de voorkant. Zodat een doorwrochte probleem- en risico analyse en belangenafweging van betrokken partners mogelijk is. Openheid is van begin af aan cruciaal zodat dubbele agenda's kunnen worden voorkomen. In de project start-up dienen afspraken te worden gemaakt over:

- Verantwoordelijkheden (Wie is waarvoor verantwoordelijk?)
- Rollen (Welke rollen vervullen de partijen?)
- Gezamenlijke doel (Wat is het doel?)
- Scope (Wat is de scope en hoe om te gaan met scope wijzigingen?)
- Belangen (Wat zijn de belangen? Creëer begrip voor elkaars belangen)
- Dilemma's (Welke dilemma's kunnen er tegen worden gekomen gedurende het project?)
- Verwachtingen (Wat zijn de verwachtingen van de partijen?)
- Besluitvorming (Hoe is de besluitvormingsstructuur in dit project?)
- Projectorganisatie (Hoe ziet de projectorganisatie er uit?)

7.4.10 Samenwerkingbeoordelingstool

In hoofdstuk 5 is bepaald welke factoren de verschillende publieke partijen die samenwerken binnen de weginfrastructuurprojecten Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, N48 en de Haak om Leeuwarden belangrijk vinden. Deze factoren kunnen de basis vormen van een samenwerking beoordelingsmethode. Deze methode in de vorm van een tool zou dan specifiek gericht zijn op publiek-publieke samenwerking in weginfrastructuurprojecten en kan de partijen een steuntje in de rug geven om te zorgen voor een succesvolle samenwerking. Echter wordt in dit onderzoek geen tool ontwikkeld, hier is nader onderzoek voor nodig.

7.5 Beperkingen van het onderzoek en aanbevelingen voor nieuw onderzoek

De cases in dit onderzoek zijn uitgewerkt aan de hand van interviews. Achteraf kan worden geconstateerd dat de interviews gestructureerder hadden moeten worden afgenomen en de vragen anders hadden moeten worden geformuleerd hadden. Er zat geen eenduidig onderscheid tussen vragen die betrekking hebben op wat de partijen belangrijk vinden in het algemeen en hoe deze elementen uiteindelijk scoren. Een beter onderscheid zou een betere toetsing van de succesfactoren mogelijk maken. Daarnaast zijn maar een beperkt aantal interviews gehouden. Dit geeft mogelijk niet volledig inzicht in de belangrijkste succes- en faalfactoren en de rol van RWS-NN. Anderzijds biedt dit onderzoek wel een globaal overzicht van de belangrijkste zaken en kan een handvat bieden voor verder onderzoek. Ook had van te voren beter nagedacht dienen te worden over de selectie van de succesfactoren in hoofdstuk 2.

Er zijn een aantal mogelijkheden voor vervolgonderzoek. Op dit moment is nog weinig ervaring met de effecten van een grotere regio betrokkenheid. Dit onderzoek draagt daaraan bij maar het zou nuttig zijn om over een aantal jaar een grootscheepse evaluatie te houden van de drie projecten die in dit onderzoek zijn onderzocht. Om de effecten goed boven tafel te krijgen is het verstandig om een dieper onderzoek te doen, met een groter aantal cases en meer geïnterviewden per case. Dit onderzoek is een eerste aanzet tot een inventarisatie naar de ervaringen. Het onderzoek mist enige verdieping. Er worden weinig verbanden gevonden, welke mogelijk tot verbetering kunnen leiden van de samenwerking in weginfrastructuurprojecten. Daarnaast dient mogelijk een onderzoek plaats te vinden naar de mogelijkheden van RWS om de in dit onderzoek aangedragen punten te verbeteren. Dit omhelst mogelijk een onderzoek naar de mogelijkheden van RWS om te hervormen, dusdanig dat de moeilijke positie waar in zij zit wordt verbeterd. Gedoeld wordt vooral op haar organisatiekader: de invloed van DVS en DGMO en het beperkte mandaat van RWS. Bovendien zou het niet onverstandig zijn om een samenwerkingbeoordelingsmethode te ontwikkelen, zoals aangegeven in de aanbevelingen. Dit kan bijdragen aan een succesvolle publiek-publieke samenwerking.

7.6 Slot beschouwing

Een ding is zeker de regio heeft een belangrijkere positie verworven. Zij staat nu naast RWS in de realisering van nieuwe infrastructuur. Voor RWS is dit ook zeker een

leerervaring. Maar het heeft uiteindelijk tot effect dat de bewoners kunnen blijven genieten van hun omgeving en de weggebruiker op een veilige manier van A naar B kan. Nu de Rijksoverheid ook minder geld beschikbaar heeft, zijn initiatieven vanuit de regionale hoek zeer welkom. Dit betekent wel dat zij een bepaalde mate van zeggenschap naar zich toe trekt. Weliswaar is RWS nog steeds diegene die verantwoordelijk is voor de hoofdwegen. De regio kan niet om RWS heen.

Samenwerken is mensenwerk. Dit betekent dat rekening dient te worden gehouden met karaktereigenschappen. Leer elkaar kennen, creëer een 'wij gevoel', door activiteiten zoals excursies. In een samenwerking gaat het om samen dingen maken. Het innemen van een specifieke rol is dan niet ter sprake. Het gaat om maatwerk met afspraken over wie wat doet. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de verantwoordelijkheden, belangen en sterkten van de deelnemende partijen. RWS blijft eigenaar van de Rijkswegen.

Zorg er ook voor dat sprake is van een projectorganisatie met één identiteit, die zich eenduidig naar buiten toe opstelt (Mindscape, 2010).

Daarnaast dient iedere partij zich te beseffen dat het een heel stroperig proces wordt wanneer partijen niet bereid zijn te geven en te nemen. Bovendien is het belangrijk begrip te hebben voor de werkwijze van de andere partijen. Iedere partij heeft een eigen cultuur en procedures. Ken de andere organisaties. Neem hier de tijd voor. Hierbij is ook het besluitvormingsproces van de afzonderlijke organisaties van belang, zodat deze op elkaar aan kunnen sluiten. De organisatiestructuur van RWS is ingewikkeld. En aangezien de regio niet om RWS heen kan en RWS samen moet werken, is het van belang goed op de hoogte te zijn van haar cultuur en procedures.

Probeer als regio rekening te houden met de wettelijke procedures die mogelijk doorlopen dienen te worden. Wees bewust dat deze er zijn.

Literatuurlijst

Arts, J., M. v. Dongen, P. v.d. Laak, H. Stoop (2010) *Handreiking MIRT Verkenning*, Werkdocument, Projectdirectie Sneller & Beter, 8 april 2010

Blau, P. M., W. R. Scott (1962) *Formal organizations*. San Francisco: Chandler.

Bos, A., H. de Bruijn-Franken, A. Buchinhoren, A. Sietsma en L. van de Vijver-Kool (2008) *Intergemeentelijke samenwerking is mensenwerk*, mei 2008

Bosch, A., en W. van der Ham (1998), *Twee eeuwen Rijkswaterstaat, 1798-1998*. Zaltbommel, 1998.

Bussink, F.L. (1988) *Samenwerken bij het ruimtelijk beleid*, Alphen aan den Rijn

CACSH, (2002) *Partnership self-assessment tool*, Center for the advancement of collaborative strategies in health

Castells, M. (1998) *The Information Age: Economy, Society and Culture*

Cherrytwist (2010) *People, Planet, Purpose vs Profit*, <http://www.cherrytwist.nl/2010/05/15/people-planet-purpose-vs-profit/> (geraadpleegd op 15 augustus 2010)

Commissie Elverding (2008) *Sneller en Beter: Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*, Den Haag, april 2008

Convenant RSP (2008) *Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn*

Dibbern, J., T. Goles, R. Hirschheim, B. Jayatilaka (2004) *Information Systems Outsourcing: A Survey and Analysis of the Literature*, Database of Advances in Information Systems, Fall, 35 (4) 6-102.

Ekkers, P. (2006) *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, 2e druk, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Expertgroep Projectmanagement (2010) *Rolprofielen IPM*, Expertgroep Projectmanagement, 1-7-2008

Gemeente De Wolden, Gemeente Hoogeveen, Gemeente Hardenberg, Gemeente Ommen, Provincie Drenthe en Provincie Overijssel (2010) *Saneren oversteken N48*, <http://84.38.230.97/Hoogeveen/viewers/viewdoc.aspx?DocID=5637> (geraadpleegd op 13 augustus 2010)

Glasbergen, P., F. Biermann, A.P.J. Mol (eds.) (2007) *Partnerships, Governance and Sustainable Development. Reflections on theory and practice*, Edward Elgar

Gray, B. (1989) *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*, San Francisco: Jossey-Bass.

Gray, B., en Wood, D. (1991a) *Toward a Comprehensive Theory of Collaboration*, Journal of applied behavioral science, 27; 139

Gray, B., en Wood, D. (1991b) *Collaborative alliances: Moving from practice to theory*, Journal of applied behavioral science, 27, 3-22.

Greasley, K., P.J. Watson, S. Patel, (2008) *The formation of public-public partnerships: A case study examination of collaboration on a "back to work" initiative*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 21 Iss: 3, pp.305 - 313

Hall, D., Lethbridge, J. & E. Lobina (2005) *Public-public partnerships in health and essential services*. Equinet 23, May 2005 (<http://www.equinetafrica.org/bibl/docs/DIS23pub.pdf>).

Heijdekamp, A.J. (2008) *Publiek-Private Samenwerking bij de Zuidelijke Ringweg Groningen*, Een onderzoek naar meerwaarde en samenwerking, Groningen

Henry, M. (2010) *Globalisation*, <http://www.michellehenry.fr/> (geraadpleegd op 15 augustus 2010)

Hudson, B. Hardy, B., Henwood, M. and Wistow, G. (1999) *In pursuit of inter-agency collaboration in the public sector*, Public Management, 1,235-260.

Huxham, C. en S. Vangen (2004) *Doing things collaboratively: Realizing the Advantage or Succumbing to Inertia?* In: Organisational Dynamics 33 (2), 190-201

Kamminga, P. (2009) *Bruggen bouwen*, Praktijkgids voor systematisch samenwerken in bouwprojecten, Rijswijk

Kenniscentrum PPS (2004) *Publiek-publieke samenwerking bij PPS bij gebiedsontwikkeling*, Den-Haag, januari 2004

Kickert (1997), *Public Governance in The Netherlands, an alternative to Anglo-American 'managerialism'*, in Public Administration, vol.75, nov/dec 1997, no. 4, p. 731-753.

Kiewiet-Kester, J. (2008) *Het ABC van samenwerkingsaspecten*, Cothen: 3D leren en organiseren, www.lerenenorganiseren.nl

Kinnula, M. and Juntunen, S. (2005) *A Case Study of Success Factors in Outsourcing Partnership Formation and Management*, in: Proceedings of the 21st Industrial Marketing and Purchasing Conference (IMP 2005), September 1- 3, Rotterdam, Netherlands, beschikbaar op: www.impgroup.org.

Kor, R. en G. Wijnen (2005), *Essenties van project- en programmamanagement*, Kluwer

Krol, M. (2009) *Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement*, De gevolgen van de Elverding-adviezen voor omgevingsmanagement in de verkenningsfase, Augustus 2009

Kvale, S. (1996). *Interviews An Introduction to Qualitative Research Interviewing*, Sage Publications

Lobina, E. & Hall, D. (2006) *Public-Public Partnerships as a catalyst for capacity building and institutional development: lessons from Stockholm Vatten's experience in the Baltic region*, Paper presented at IRC Symposium on Sustainable Water Supply and Sanitation: Strengthening Capacity for Local Governance, 26-28 September 2006, Delft, the Netherlands

Luscuere, C. (1978) *Samenwerking tussen organisaties - ideologieën en dilemma's*, M en O, T. Organisatiekunde Sociaal Beleid, 1, 49-60.

Mattessisch, P., B. Monsey (1992) *Collaboration: What makes it work*, A review of research literature on factors influencing successful collaboration, Saint Paul

Meijs, S. (2010) *Procesontwerp Sneller & Beter*, Projectdirectie Sneller & Beter, 24 februari 2010

Mindscape (2009) *Leren door evalueren*, Evaluatierapport verlengde verkenning zuidelijke ringweg Groningen, 6 november 2009

Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties (2007) *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, 25 September 2007

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004) *Nota Mobiliteit*

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006) *Standpunt Rijksweg 31 Leeuwarden*, Den Haag, 13 november 2006

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008) *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport Projectenboek*, Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009) *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*, Den Haag

Mohr, J & Spekman, R (1994) *Characteristics of Partnership Success: Partnership Attributes, Communication Behavior, and Conflict Resolution Techniques*, Strategic Management Journal, Vol. 15, No. 2, pp. 135-152

MWH (2010) *Uitwerking interviews N48*, De belangrijkste bevindingen, 23 februari 2010

OECD (2008) *Successful partnerships, a guide*, Parijs

Oldenburger, R., H Wesseling (2008), *Publieksgericht Netwerkmanagement: De kerntaak van Rijkswaterstaat van essentie tot toepassing*, RWS Programma Publieksgericht Netwerkmanagement

Osborne, S.P., 2000 *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, London: Routledge.

Postma, W. (1994) 'NGO partnership and institutional development: making it real, making it intentional' *Canadian Journal of African Studies* vol 28, no 3

Phumpiu, P., Gustafsson, J. (2009) *When are Partnerships a Viable Tool for Development? Institutions and Partnerships for Water and Sanitation Service in Latin America*, *Water Resources Management* 23, 19-38.

Projectorganisatie Zuidelijke Ringweg Groningen (2009) *Wat wordt de toekomst van de Verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen 2e fase*, Leeuwarden

Projectorganisatie Zuidelijke Ringweg Groningen, (2010) ZRG fase 2, <http://www.ringzuidgroningen.nl/> (geraadpleegd op: 25 juli 2010)

Provincie Friesland (2010) *Haak om Leeuwarden*, Projectorganisatie, <http://www.fryslan.nl/sjablonen/1/infotype/webpage/view.asp?objectID=26561> (geraadpleegd op: 10 augustus 2010)

Rijksoverheid.nl (2010) Organogram, <http://www.rijksoverheid.nl/> (geraadpleegd op: 22 juli, 2010)

Rijkswaterstaat (2004) *Ondernemingsplan*, Een nieuw perspectief voor Rijkswaterstaat, Goudriaan, Januari 2004

Rijkswaterstaat (2007) *Zuidelijke Ringweg Groningen*, Naar een Bestuurlijk Voorkeursalternatief, Groningen, 3 september 2009

Roo, de, G. (2004) *Toekomst van het Milieubeleid: Over de regels en het spel van decentralisatie - een bestuurskundige beschouwing*, Koninklijke Van Gorcum, Assen

RWS (1993) *Koers RWS 200+ nu verder*. Koninklijke Drukkerij de Swart bv, Den Haag

RWS (2008) *Ondernemingsplan Agenda 2012*, juni 2008

RWS (2010) *Beheerkader Netwerken Rijkswaterstaat*

Schwarz, P.G. (1993) *De strategie van Rijkswaterstaat*. Leren bij strategische besluitvorming. Bestuurskunde 2 (1).

Smith Ring, P and A.H. van de Ven (1994) *Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships* The Academy of Management Review, Vol. 19, No. 1 (Januari, 1994), pp. 90-118

Soltani, G. (2008) *Rijkswaterstaat van Bottom-up naar Top-down aansturing*, Rotterdam 20 mei 2008

SPT (2003) *The partnership assessment tool*, Strategic partnering taskforce

Staatscourant (2010) *Realisatieovereenkomst Tracebesluit Rijksweg 31 Leeuwarden*, Nr. 9456, Jaargang 2010

Telegraaf (2001) *De Telegraaf*, 17 juli 2001

Van Dale (2005) *Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal*

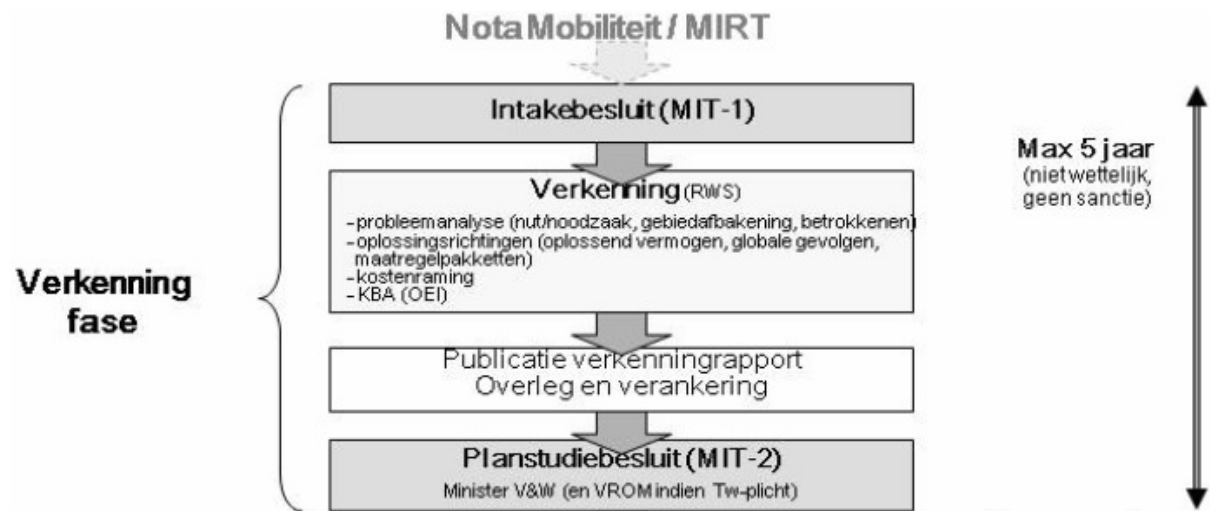
VROM (2004) *Nota Ruimte; ruimte voor ontwikkeling*. Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer (VROM), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Verkeer en Waterstaat (V&W) en Economische Zaken (EZ). Vastgesteld in de Ministerraad d.d. 23 april 2004.

WNF (2000), *The partnership toolbox*, Wereld natuurfonds

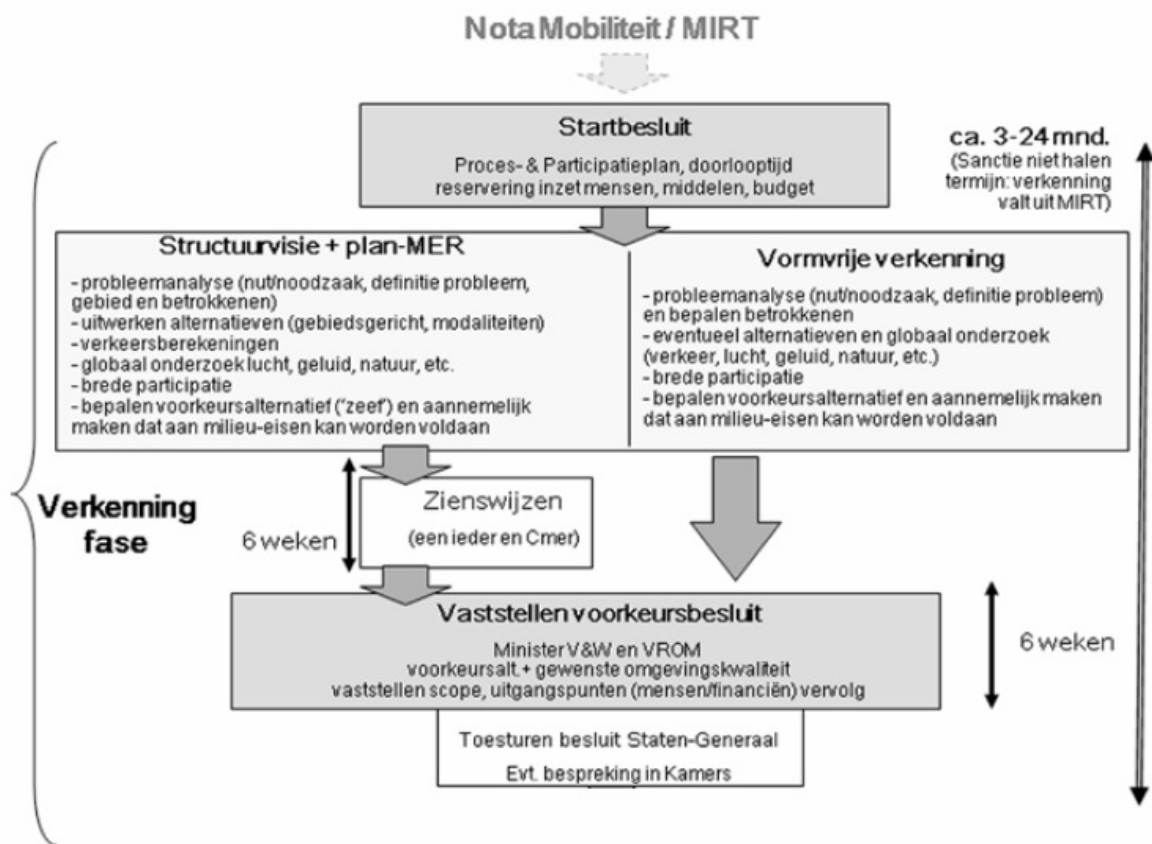
Yin, R. (1994) *Case study research: Design and methods* (2nd ed.). Beverly Hills, CA: Sage Publishing

Bijlages

Bijlage 1: MIRT 'oude' en 'nieuwe' style (Commissie Elverding, 2008)



Verkenning fase 'oude stijl'



Verkenning fase 'nieuwe stijl'

Bijlage 2: Verschillende definities van 'collaboration' (Gray en Wood, 1991a)

- Golich does not describe collaboration specifically but defines a related term, *international regimes*, as “the formal or informal institutions, rules, and decision-making procedures shaped by prevailing principles and norms held by relevant actors about acceptable behavior in a given issue area.”
- Selsky does not define collaboration specifically, but defines the “development” of a collaborative venture as “a medium- to long-term systemic capacity for addressing shared problems or for achieving shared goals at the interorganizational and community levels.”
- Fleisher defines the specific type of collaborative alliance he addresses, the federation, as “a form of interorganizational relationship with a unique administrative body or coordinating agency called a federation management organization.”

- Westley and Vredenburg use Gray’s (1989, p. 5) definition of collaboration as “a process through which parties who see different aspects of a problem can constructively explore their differences and search for solutions that go beyond their own limited vision of what is possible.”
- Pasquero borrows the expression “constructive management of differences” from Gray (1989, p. 1); in addition, in his application of institutional economics, he equates supra-organizational collaboration with societal change.
- Logsdon’s article and that of Sharfman, Gray, and Yan use Gray’s (1989, p. 11) second definition of collaboration as “a process of joint decision making among key stakeholders of a problem domain about the future of that domain.” Nathan and Mitroff convey the same idea in describing collaboration as “a group of key stakeholders who work together to make joint decisions about the future of their problem domain.”
- Roberts and Bradley, borrowing some elements from Gray and adding others, construct a definition of collaboration as an interactive process having a shared transmutational purpose and characterized by explicit voluntary membership, joint decision making, agreed-upon rules, and a temporary structure.

Bijlage 3: Overzicht beoordelingsmethoden (WNF: 2000, SPT: 2003, CACSH: 2002)

'The partnership toolbox' van het wereld natuurfonds

Doel

Het versterken van partnerschappen, door het ondersteunen van de ontwikkeling van en het onderhouden van robuuste en gelijkwaardige relaties.

Werkwijze

De methode die wordt gebruikt door het WNF bestaat uit meerdere 'tools' welke samen een 'toolbox' vormen. De volgende 'tools' zijn opgenomen in deze methode:

- Organisational context 'tool': de context waarin een organisatie opereert wordt verduidelijkt.
- Partnership agreement tool: organisaties worden voorbereid op de samenwerking en de belangrijkste elementen daarvan.
- Partnership baseline tool: het ontwikkelen van een systematisch raamwerk voor een samenwerking. Zodat duidelijk wordt wat de samenwerking inhoud.
- Partnership monitoring tool: het monitoren van de voortgang en ontwikkeling van de samenwerking tussen de organisaties.
- Characteristics of partnerships tool: het beschrijven van de belangrijkste elementen van de samenwerking. Het is een extra hulpmiddel voor de onderhandelingen met mogelijke toetredende organisaties.
- Relationships typologies tool: bevat typologieën van relaties tussen organisaties op basis van specifieke eigenschappen.

Bijzonderheden

De tools zijn toepasbaar op alle fasen in een partnerschap. De tools kunnen op eigen inzicht afzonderlijk van elkaar worden toegepast. Een aantal tools kunnen gezamenlijk worden gebruikt.

'The partnership assessment tool' van strategic partnering taskforce

Doel

Het beoordelen van partnerschapsrelaties en het bieden van hulp om een succesvolle partnerschap te verwezenlijken.

Werkwijze

Op een simpele, snelle en kosteffectieve manier de effectiviteit van een partnerschap beoordelen. Het biedt een checklist met wat wel en niet moet bij het opzetten van een partnerschap. Methode bestaat uit 4 stappen:

Stap 1: nut noodzaak methode afstemmen

Stap 2: invullen van vragenformulier

Stap 3: analyse van de ingevulde formulieren en het genereren van een partnerschapsprofiel

Stap 4: resultaten bediscussiëren en wellicht nieuwe ronde plannen.

Het vragenformulier bestaat uit zes blokken met elk een eigen thema:

1. Herkennen en accepteren noodzaak partnerschap
2. ontwikkelen duidelijkheid en realisme over het doel
3. verzekeren commitment en eigendomsrecht
4. ontwikkel en behoud vertrouwen
5. creëer duidelijke en robuuste partnerschap arrangementen
6. monitor, meet en leer

Bijzonderheden

Het is meer een ontwikkelingstool dan een tool die de performance meet. Het is zowel voor bestaande partnerschappen dan voor nog op te zetten partnerschappen.

'Partnership self-assessment tool' van Center for the advancement of collaborative strategies in health

Doel

Het analyseren van het samenwerkingsproces op basis van synergie en te identificeren op welke gebieden extra aandacht dient te worden gelegd om het proces te verbeteren.

Werkwijze

In deze methode ligt de nadruk op synergie, het combineren van aanvullende kennis, vaardigheden en bronnen zodat gezamenlijk meer kan worden gerealiseerd dan wanneer de partners alleen werken. Het gaat om het bundelen van energie en krachten zodat gezamenlijke doelen behaald kunnen worden, meer en allesomvattende interventies kunnen worden uitgevoerd en versterken van de relatie met de gemeenschap. Kortom, met deze methode wordt het niveau van de synergie van de samenwerking bepaald.

Synergie is in deze methode onderverdeeld in de thema's: leiderschap, efficiëntie, administratie en management, en toereikendheid van middelen. Doormiddel van een vragenformulier wordt de samenwerking beoordeeld. De methode bestaat uit grofweg drie delen: Synergie score, sterke en zwakke punten van de partnerschap gerelateerd aan de synergie en de kijk van de actoren op hun eigen participatie in de partnership.

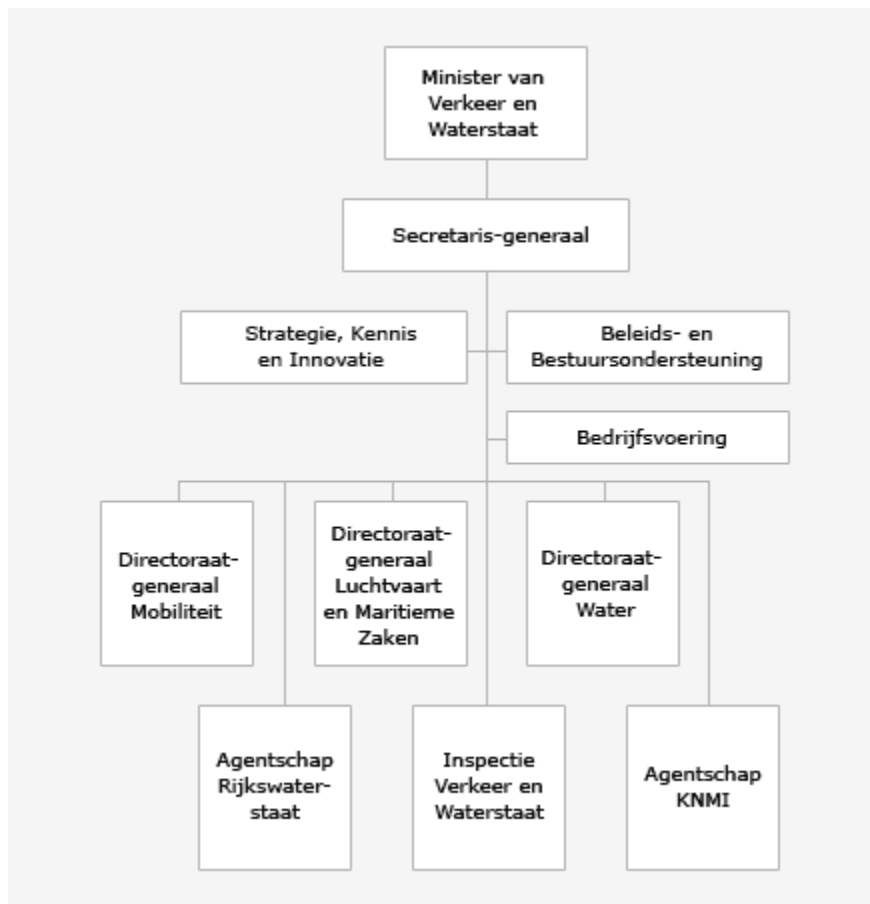
De beoordelingselementen worden per thema gegeven:

- Effectiviteit van leiderschap (het komen tot productieve interacties).
- Efficiëntie van partnerschap (optimaliseren van betrokkenheid actoren)
- Effectiviteit van administratie en management (faciliteren van activiteiten: communicatie, bijeenkomsten en documenten).
- Toereikendheid van middelen (niet-financiële-; financiële- en financiële gerelateerde middelen).
- Kijk op eigen deelname aan samenwerking (besluitvorming, voor- en nadelen, tevredenheid over: samenwerken, invloed, rol, plannen en uitvoering hiervan.)

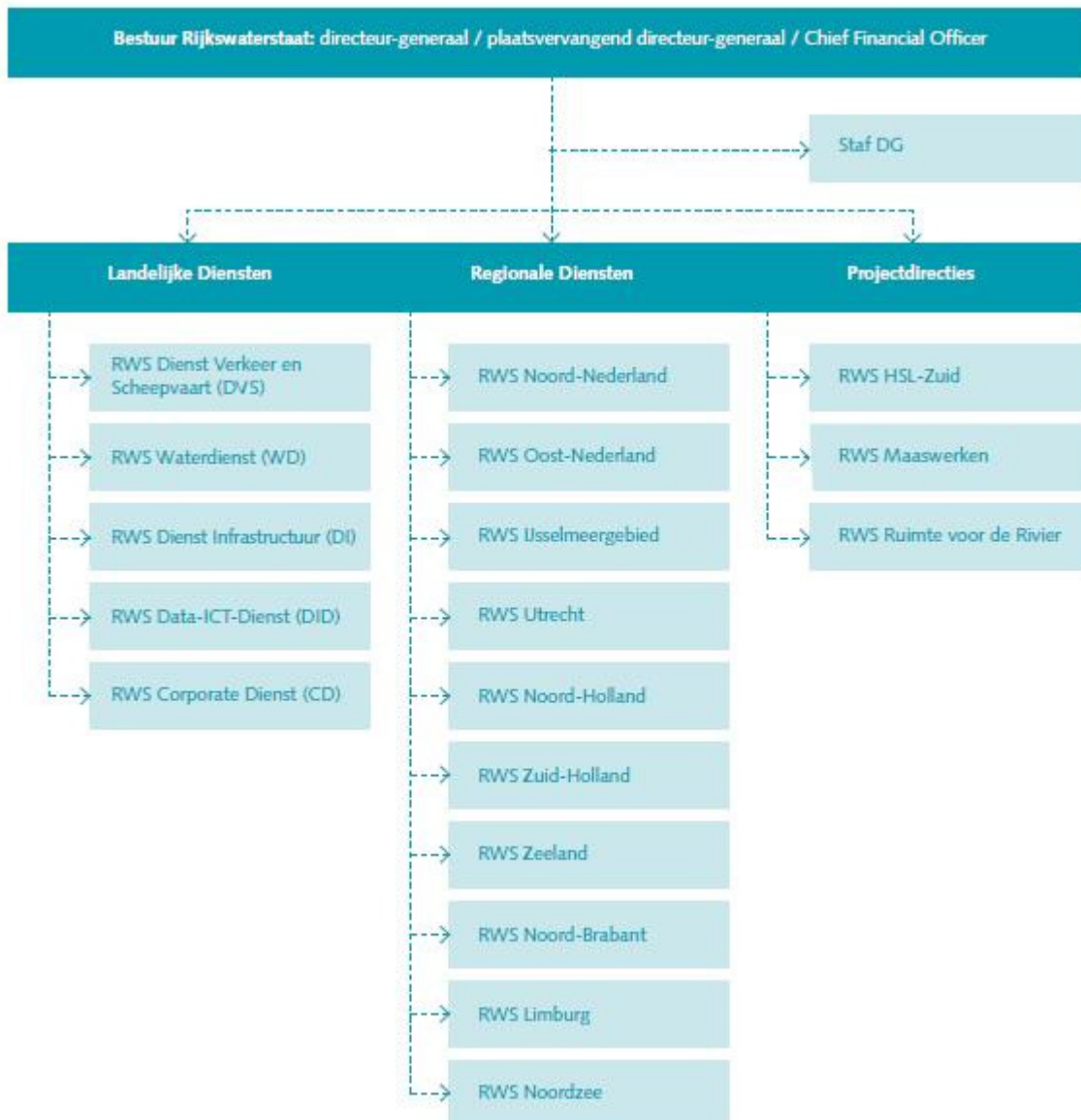
Bijzonderheden

Deze tool stelt eisen waaraan de samenwerking moet voldoen, om deze te mogen gebruiken. Alleen toe te passen op een bestaande samenwerking.

Bijlage 4: Organogram Ministerie van V&W (Rijksoverheid.nl, 2010)



Bijlage 5: Organogram Rijkswaterstaat (Rijksoverheid.nl, 2010)



Bijlage 6: Interviewvragen

Achtergrond project/samenwerking

- Welke opgave (probleem) is gesteld voor de samenwerking?
- Wat versta je onder samenwerking in dit project?
- Als je nu terug denkt aan het begin van de samenwerking, is dit dan wat je er van verwacht had? Of zag je dingen anders?
- Wat is het belang van jouw organisatie in de samenwerking? Is deze in strijd met die van andere partijen?
- Wat is de rol van jouw organisatie in het project?
- Waardoor verloopt de samenwerking goed? M.a.w.: Welke punten bepalen dat de samenwerking succesvol verloopt?
- Welk punt vind je het belangrijkste voor het slagen van de samenwerking?
- Wat zijn de knelpunten/aandachtspunten van de samenwerking?

Succes- en faalfactoren samenwerking

Vertrouwen

- Hoe belangrijk is vertrouwen voor het slagen van deze samenwerking?
- Wat zijn de bepalende factoren voor het wekken van vertrouwen?
- Zijn de verwachtingen, intenties en bedoelingen over/voor de samenwerking helder en duidelijk naar elkaar uitgesproken? Zo ja, worden deze verwachtingen nagekomen?
- Hebben de actoren in het verleden al samengewerkt?
- Is de werkwijze van een organisatie voor iedere actor in de samenwerking duidelijk?
- Is het opgestelde contract voor de samenwerking gericht op wat partijen willen bereiken of op het afdekken van risico's?
- Wordt in het project geredeneerd vanuit de projectorganisatie of vanuit de organisatie?

Doel

- Heeft het afstemmen van het gezamenlijke belang/doel van het project tot problemen geleid?

Commitment

- Hoe belangrijk is commitment voor het slagen van deze samenwerking?
- Heb je het gevoel dat het project van jullie is? Dat je er 100% voor gaat? Of zijn er knelpunten/conflicten waardoor je er anders over denkt?
- Zijn partijen bereid al hun middelen in te zetten: tijd, geld en macht?
- Is er sprake van een zelfopgelegde verplichting om zich in te zetten voor de samenwerking?
- Wordt het meest ervaren personeel ingezet voor de samenwerking?
- Committeren de belangrijkste besluitvormers zich aan de samenwerking?

Macht

- Heeft iedereen in de samenwerking evenveel zeggenschap over de gezamenlijk ingezette middelen? Of is de regel: wie meer middelen (kennis, personeel, geld) inzet heeft meer macht?
- Kan uw organisatie keuzes van andere actoren beïnvloeden?

Flexibiliteit en adaptiviteit

- Is er gedurende het project sprake geweest van een verandering in het personeel? Heeft dit geleid tot problemen?
- Was er tijdens de samenwerking sprake van veranderende omstandigheden/condities (omgeving, politiek, economisch en sociaal)? Zo ja, was de samenwerking flexibel genoeg om in te spelen op deze veranderende omstandigheden/condities?
- Is bij actoren sprake geweest van beleids- of koerswijziging gedurende de samenwerking? Zo ja, heeft dit vertraging tot gevolg gehad?
- Heeft uw organisatie te maken gekregen met beleids- of koerswijziging gedurende de samenwerking? Zo ja, heeft dit vertraging tot gevolg gehad?

Conflicten

- Waren er spanningen in de initiatieffase/verkenningfase van het project? Zo ja, welke? Hoe kunnen deze verklaard worden? Hoe kunnen deze worden opgelost?
- Verliep de besluitvorming rondom het project soepel?
- Worden er voorzorgsmaatregelen genomen om conflicten te voorkomen?
- Wordt men openlijk aangesproken op versturend gedrag?

Communicatie

- Is er sprake van open en frequente communicatie tussen de actoren? (Regelmatige interactie, op de hoogte houden van vorderingen, verspreiden van alle benodigde informatie)
- Is er regelmatig contact met de samenwerkingspartner op bestuurlijk, strategisch en operationeel niveau?

Transparante besluitvorming

- Weet je hoe de besluitvorming bij de andere actoren verloopt? Was dit in het begin ook volledig duidelijk?

Financiële transparantie

- Is voor elke actor duidelijk hoeveel financiële middelen er gemoeid gaan met de samenwerking?
- Worden er vanuit de moederorganisatie beperkingen opgelegd aan de hoeveelheid beschikbare financiële middelen?

Organisatiekaders

- Verschillen de missies, structuren en processen (organisatiekader) van uw organisatie met de andere samenwerkingspartners?
- Heeft uw organisatie te maken met wettelijke barrières, welke de samenwerking vertraagt of belemmert?

Effectiviteit en efficiëntie

- Worden de sterke punten van de actoren in de samenwerking zoveel mogelijk benut?
- Wordt door het samenwerken tijd bespaard?
- Zijn de juiste partijen betrokken bij het project, of hadden er nog andere partijen bij betrokken moeten worden?

Analyse rol/positie/functie RWS-NN

- Hoe denkt je over de rol, positie en houding van RWS-NN in de samenwerking? Neemt RWS de juiste rol (als wegbeheerder)? Heeft RWS zijn rol goed waargemaakt in het project? Is zij voldoende sturend en betrokken?
- Wat vind je van RWS-NN?
- Gaat RWS volgens jou goed om met zijn verantwoordelijkheid/taken in de samenwerking? Streeft RWS-NN volgens u haar belang goed na?
- Wat is de sterkte van RWS-NN? Is het project zonder deze sterkte uitvoerbaar?
- Denk je het ook zonder RWS-NN te kunnen doen? Wat zou het verschil zijn?
- Dienen er verschuivingen op te treden in de verantwoordelijkheden/taken om de samenwerking nog succesvoller te maken?
- Heb je het idee dat RWS voldoende redeneert vanuit de ruimtelijke component of is zij teveel bezig met het zijn van wegbeheerder? Of is dat juist de taak van de provincie/gemeente?
- Heb je het gevoel dat RWS-NN duidelijk weet welke rol, positie en houding zij in wilt nemen?

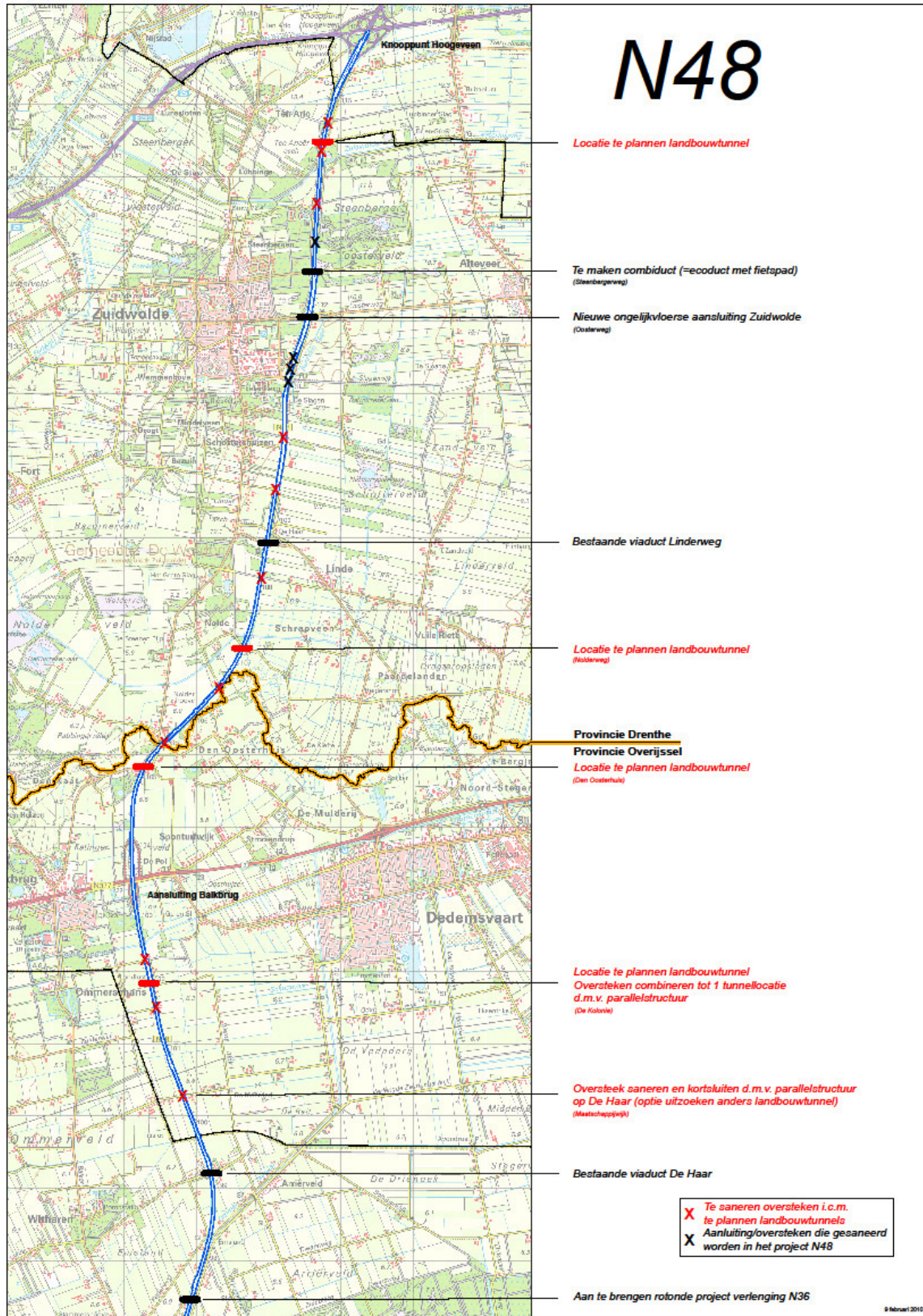
Bijlage 7: Overzicht geïnterviewden

Project	Organisatie	Functie
N48	Gemeente de Wolde	Omgevingsmanager N48
	Provincie Drenthe	Beleidscoördinator beheer en onderhoud
	RWS-NN	Projectmanager

Haak om Leeuwarden	Gemeente Leeuwarden	Programma directeur Infrastructuur en Bereikbaarheid
	Provincie Friesland	Projectsecretaris
	RWS-NN	Projectmanager

ZRG fase 2	Gemeente Groningen	Programmamanager Regio Tram en Zuidelijke Ringweg
	Provincie Groningen	Senior-beleidsmedewerker verkeer en vervoer
	Provincie Groningen	Senior projectleider verkeerstechniek, wegaanleg en grondzaken.
	RWS-NN	Projectmanager

Bijlage 8: Overzicht maatregelen N48 (Gemeente De Wolden, Gemeente Hoogeveen, Gemeente Hardenberg, Gemeente Ommen, Provincie Drenthe en Provincie Overijssel, 2010)



Bijlage 9: Kaartoverzicht Tracébesluit Rijksweg 31 Leeuwarden (Staatscourant, 2010)

