

Afstudeeropdracht Frans Loman,  
Rijksprojectacademie,  
Kernprogramma Planstudie II

---

Samenwerken bij grote projecten:  
een bewuste keuze?

24 april 2013

Status: Definitief

# 1. Inleiding

## *Inspiratie*

De inspiratie voor mijn afstudeeropdracht kwam vooral uit mijn ervaring als projectmanager vanuit Rijkswaterstaat (RWS) van het project Planstudie Zeetoegang IJmond. De doelstelling van dit project is het versneld en groter aanleggen van een nieuwe grote Zeesluis ter vervanging van de huidige Noordersluis binnen het sluiscomplex van IJmuiden. De nieuwe sluis zou oorspronkelijk in 2029 operationeel moeten zijn. De Provincie Noord-Holland en de Gemeente Amsterdam hechten er grote waarde aan de Noordersluis eerder te vervangen door een sluis die 15 meter breder, 100 meter langer en 3 meter dieper is. De nieuwe sluis moet in 2019 operationeel zijn in plaats van 2029. Het halen van deze doelstelling is alleen mogelijk als het Rijk, de provincie Noord-Holland en de Gemeente Amsterdam de handen ineen slaan en gezamenlijk invulling geven aan dit project. De afspraken hieromtrent zijn in 2009 in een convenant tussen het Rijk, de Provincie Noord-Holland en de gemeente Amsterdam vastgelegd.

Een tweede voorwaarde was dat, in lijn met de filosofie van de commissie Ruding<sup>1</sup>, er voor de aanleg van de nieuwe sluis slim gebruik zou worden gemaakt van Publiek Private Samenwerking (PPS). Als uitgangspunt voor de contractvorm voor het realiseren van de sluis is daarom gekozen voor een zogenaamd DBFM-contract (Design Build Finance and Maintain). Hiermee werd het mogelijk om geld dat eigenlijk pas na 2025 op de rijksbegroting staat, door de Markt voor te laten financieren.

## *Samenwerken*

Vanuit het perspectief van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) zijn twee samenwerkingsrelaties ontstaan:

- vanuit het convenant met de regionale partners (de Gemeente Amsterdam en de Provincie Noord-Holland) en
- met de markt (financiers, bouwbedrijven).

Als onderdeel van het Ministerie van IenM heeft Rijkswaterstaat de opdracht om aan de hand van een DBFM-contract de inkoop van de nieuwe sluis op de markt te zetten.

Voor Rijkswaterstaat (en voor mijzelf als projectmanager bij RWS) is de relatie met de markt en de daarbij behorende samenwerking een bekend terrein. In de loop der jaren is de relatie met de markt veranderd. RWS laat steeds meer aan de markt over en opereert zelf meer vanuit de regierol. De samenwerking is volledig geïnstitutionaliseerd en geoperationaliseerd. Instrumenten als een Werkwijzer Aanleg<sup>2</sup>, een contractenbuffet met standaardcontracten en standaard inkoopprocedures borgen een goede samenwerking.

## *Instrumenten*

Om invulling te kunnen geven aan de samenwerking binnen IenM en met de regionale partijen heb ik het convenant uit 2009 als kader en kan ik terugvallen op het Basis Beheermodel Grote Projecten (BBGP). Dit is echter meer een verantwoordingsmodel ten behoeve van de Tweede Kamer. Het BBGP

---

<sup>1</sup> De commissie Ruding, mei 2008. De commissie bepleit een actiever gebruik van private financiering van weg- en spoorinfrastructuur en vindt dat Nederland nu kansen laat liggen. Het is tijd voor een stroomversnelling. Daar profiteren overheid, markt én gebruikers van.

<sup>2</sup> Werkwijzer Aanleg, januari 2012, heeft tot doel het werken binnen projecten te uniformeren, te structureren en de juiste informatie te leveren om werkprocessen in te richten.

geeft beperkt houvast voor de invulling van hoe je in samenwerking met andere overheden de 'governance' van een samenwerkingsproject inricht. Deze instrumenten bieden veel minder houvast en structuur om vorm te geven aan de samenwerking met de partijen uit het convenant dan de instrumenten die hiervoor genoemd zijn voor de samenwerking met de markt.

#### *Mijn vraag*

In de planuitwerking van het project Zeetoeegang IJmond heb ik als projectmanager te maken met een samenwerkingsverband met de provincie Noord-Holland en de gemeente Amsterdam. Deze partijen hebben invloed op de scopebeschrijving bij de start van het project. Hoe en of deze samenwerking doorgezet moet worden in de realisatiefase moet een bewuste keuze zijn binnen Rijkswaterstaat.

De keten van verkenning, planstudie, realisatie en beheer is voor het project Zeetoeegang IJmond niet meer alleen een aangelegenheid van het ministerie van I en M (waarbij een beleidsdirectie als opdrachtgever meegeeft "wat" gemaakt moet worden en RWS als uitvoeringsdienst de invulling geeft aan "hoe" het gemaakt wordt). De provincie en de gemeente hebben daar ook zeggenschap over gekregen omdat zij een forse financiële bijdrage leveren aan het project. Er lijkt daarmee sprake van een opdrachtgeverscollectief, waarbij meerdere bestuurslagen en partijen, met allemaal hun eigen strategische belangen sturing geven aan het project.

De vraag die bij mij leeft is hoe, vanuit het perspectief van RWS, de samenwerking met andere overheden goed benut kan worden en toegevoegde waarde geeft aan de diverse fasen van een project.

Als deze vraag bij mij leeft, kan ik me voorstellen dat deze vraag ook bij collega projectmanagers leeft. Ik merk ook dat in mijn directe omgeving het aantal projecten waarbij er sprake is van meerdere opdrachtgevers aan het toenemen is. Dit kan het gevolg zijn van het in toenemende mate redeneren vanuit een ketengedachte of een netwerkgedachte. De netwerken (weg, water, spoor) van het rijk sluiten aan op regionale netwerken. Als je de gebruikers van de netwerken centraal stelt en die zo goed mogelijk wil faciliteren kan samenwerking tussen overheden een kans bieden om tegen lagere kosten betere prestaties van de keten of het netwerk mogelijk te maken. De urgentie om vanuit Rijkswaterstaat een standpunt in te nemen over hoe je met samenwerkingsprojecten om wilt gaan wordt steeds groter.

#### *Opdrachtgevers voor het onderzoek*

De kern van mijn vraag ligt in de rol van samenwerking tussen RWS en andere overheden in de besluitvorming met betrekking tot grote infrastructurele projecten. Ik heb daarom de volgende personen gevraagd opdrachtgever te zijn voor mijn afstudeeronderzoek:

- Dr. Ir. Liz van Duin, directeur Netwerkontwikkeling West-Noord Nederland van Rijkswaterstaat als verantwoordelijk directeur voor het project Zeetoeegang IJmond en Zuidas-dok en
- Prof. Dr .Jouke de Vries, hoogleraar bestuurskunde universiteit Leiden

Ik heb als interne opdrachtgever Liz van Duin gevraagd voor de begeleiding van mijn opdracht. Als directeur Netwerkontwikkeling is zij als opdrachtgever binnen Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor grote projecten als Zuidas-dok en Zeetoeegang IJmond.

Als begeleider vanuit de Rijksprojectacademie heb ik Jouke de Vries gevraagd voor de begeleiding. Zijn bijdrage aan het kernprogramma over de rol van besluitvorming bij projecten raakte mij en sloot aan bij de dilemma's waar ik tegenaan loop als projectmanager.

## 2. Inkadering en vraagstelling van het onderzoek

### *Inkadering*

Samenwerking met meerdere overheden bij infrastructurele projecten gaat gepaard met de toename van het aantal spelers binnen een project. Daarmee neemt ook het aantal koppelvlakken dat beheerst moet worden toe en wordt een project complexer. Daarnaast is de druk om infrastructurele projecten sneller en beter te doen toegenomen (commissie Elverding) en is de projectomgeving steeds complexer en mondiger geworden. Het lijkt er op dat projecten en de daarbij behorende projectorganisaties aan steeds meer en steeds complexere eisen en randvoorwaarden moeten voldoen.

Om dat mogelijk te kunnen maken moet er een evenwicht zijn tussen enerzijds processturing en anderzijds projectsturing. Is de RWS-organisatie er voldoende op ingericht om daar invulling aan te kunnen geven en passen de bestaande instrumenten daarbij?

Bij infrastructurele projecten spelen twee elementen een belangrijke rol:

1. de bepaling van de scope en daarmee een goede invulling van de “wat” vraag (proces gericht), of wel de projectopdracht. Het primaat voor de invulling hiervan ligt bij de bestuurders in hun rol als opdrachtgever. In de afgelopen jaren is met het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke ordening (MIRT), maar zeker ook met een proces als “sneller en beter” van de commissie Elverding veel gedaan aan het verbeteren versnellen van de bestuurlijke besluitvorming van infrastructurele projecten en
2. de invulling van de “hoe” vraag (project gericht). Hoe ga je in samenwerking met andere overheden invulling geven aan de scope van een project. Om de “hoe” vraag goed in te kunnen vullen, moet de kwaliteit van de processen maar ook de projectmatige aanpak om tot realisatie van infrastructurele projecten te komen volledig aansluiten bij het niveau van de verbeterde bestuurlijke besluitvorming.

Aan de hand van mijn onderzoek wil ik toetsen of RWS voldoende aangesloten is bij het formuleren van de “wat” vraag. En of RWS gesteld staat, om in samenwerking met andere overheden, voldoende invulling te kunnen geven aan de “hoe” vraag. Bij de eerste vraag spelen instrumenten als het MIRT en het proces Sneller en Beter van de Adviescommissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (commissie Elverding) een rol. In deze lijn kan je ook een initiatief als Doelmatig waterbeheer zien. Dit is gericht op samenwerking met de Waterschappen binnen het watersysteem. Bij de tweede vraag spelen instrumenten als het Basismodel Beheersing Grote Projecten en specifiek voor RWS de Werkwijzer Aanleg een rol.

### *Vraagstelling*

Er van uitgaande dat Rijkswaterstaat bij grote infrastructurele projecten (vallend onder de Regeling Grote Projecten), naast marktpartijen, in toenemende mate samenwerkt met andere overheden (‘de Regio’) is de vraagstelling:

*Hoe kan RWS de samenwerking met andere overheden doeltreffend inzetten en daarbij op een meer bewuste manier gebruikmaken van de reeds bestaande instrumenten?*

Deze vraagstelling wordt uitgewerkt aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is mijn uitgangspunt dat het aantal projecten waarbij sprake is van samenwerking tussen RWS en andere overheden toeneemt correct?

2. In welke fasen van een project (verkenning, planuitwerking, realisatiefase, beheerfase) moet RWS tenminste betrokken zijn om haar samenwerking met andere overheden doeltreffend vorm te kunnen geven?
3. Wat zijn relevante aandachtspunten voor RWS om haar samenwerking met andere overheden bewust en doeltreffend in te zetten?
4. En meer concreet: kan de Werkwijzer Aanleg, waarmee RWS invulling geeft aan Grote Projecten, ook door de andere overheden/samenwerkingspartners worden benut?

### 3. Onderzoeksopzet

Om bovenstaande onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden bestaat mijn onderzoek uit de volgende onderdelen:

1. Een literatuurstudie,
2. Interviews met relevante stakeholders binnen en buiten RWS en
3. Mijn eigen ervaring als projectmanager van het project Zeetoeegang IJmond.

In de literatuurstudie is met name gekeken naar de relevantie van de vraagstelling en het toetsen van het uitgangspunt dat RWS in grote infrastructurele projecten steeds vaker samenwerkt met andere overheden. Ook is gekeken naar de wijze waarop processen bij grote projecten beschreven worden.

In de interviews was 'samenwerking tussen RWS en andere overheden' het hoofdonderwerp. Er is daarbij met name aandacht besteed aan aspecten als het doel van de samenwerking, organisaties waarmee samengewerkt wordt, organisatiecultuur, beschikbare instrumenten, de projectfasen en de rol van de projectmanager. Het referentiekader daarbij was niet alleen het project Zeetoeegang IJmond, maar ook andere grote projecten, zoals Ruimte voor de Rivier, Zuidas-dok en A4 Delft-Schiedam.

Aspecten van de rol van de projectmanager die in literatuurstudie en interviews naar voren kwamen heb ik steeds getoetst aan mijn eigen ervaring als projectmanager. Dit leverde voor mij nieuwe inzichten op.

Het onderzoek wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen aan de RWS-organisatie om de samenwerking tussen RWS en andere overheden op een meer bewuste, doeltreffende manier te kunnen vormgeven.

### 4. Resultaten literatuurstudie en interviews

Bovenstaande onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk uitgewerkt.

1. *In hoeverre is mijn uitgangspunt dat het aantal projecten waarbij sprake is van samenwerking tussen RWS en andere overheden toeneemt correct?*

Aan de hand van de literatuurstudie is de toename van het aantal projecten waarbij sprake is van samenwerking het meest concreet te toetsen aan de hand van het MIRT. De doelstelling van het MIRT is als volgt verwoord.

Doel is het realiseren van beter afgestemde en inhoudelijk samenhangende investeringen in het ruimtelijk fysieke domein, waarin regionale partners en andere partijen worden betrokken (integrale investeringen op het gebied van wonen, werken, bereikbaarheid, water en natuur).

Bron: MIRT-spelregels januari 2009, p5

In het MIRT staan de individuele projecten met naam en toenaam beschreven, inclusief de partijen waarmee wordt samengewerkt. Vanuit de DGB (bron: interview Pol) als beleidsdirectie wordt aangegeven dat bij de MIRT-projecten een toename te verwachten is van het aantal projecten waarbij via een regionale bijdrage een samenwerkingsverband gaat ontstaan.

Daarnaast is er bijvoorbeeld het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma (nHWBP). Dit programma is bedoeld om vanuit een sectoraal perspectief (hoogwaterbescherming) invulling te geven aan gezamenlijke projecten op het gebied van hoogwaterbescherming.

Het rapport Sneller en Beter van de commissie Elverding<sup>3</sup> stelt dat eerdere en ruimere participatie van de betrokkenen tot een politiek gedragen voorkeursbesluit leidt. Goede samenwerking is daarbij één van de voorwaarden om tot snellere en betere besluitvorming te komen.

*Het zoeken naar oplossingen verloopt in een aantal substappen, waarbij met een steeds fijner afgestelde 'zeef' wordt gezocht naar een voorkeursalternatief, bijvoorbeeld een tracé. Dit proces van participatie leidt niet per se tot unanieme steun, maar wel tot een politiek gedragen voorkeursbesluit dat bindend is voor alle betrokken bestuurders. De bestuurlijke projecteigenaar schept de voorwaarden voor een gezamenlijke snelle en goede besluitvorming, inclusief een heldere bestuurlijke regie en een goede samenwerking*

*Bron: Rapport Sneller en Beter, april 2008, p14*

Naar aanleiding van de bovengenoemde uitspraak van de commissie mag je er vanuit gaan dat samenwerking tussen Rijk en Regio een toegevoegde waarde heeft. Hier wordt met programma's als het MIRT en het nHWBP ook concreet invulling aan gegeven.

Het lijkt daarmee zinvol om bij projecten naar samenwerking te zoeken tussen het Rijk (en daarmee RWS als uitvoeringsorganisatie van infrastructurele projecten voor het Rijk) en de Regio. Dit standpunt wordt door alle geïnterviewde personen binnen de IenM-organisatie onderschreven, voor zowel Grote Projecten als voor projecten die dit predicaat niet hebben. Bij projecten zonder de status van groot project speelt de nieuwe werkwijze uit het Ondernemingsplan 2015 van RWS een rol. Eén van de vragen die bij de centrale projectorganisatie van RWS Grote Projecten en Onderhoud (GPO) leeft, is hoe de samenwerking bij regionale (kleinere) projecten vormgegeven kan worden binnen het projectmanagement (bron: interview Hogenkamp, GPO).

Uit de literatuur en interviews blijkt verder dat de fase waarin tot samenwerking wordt overgegaan van wezenlijk belang is. In het rapport Sneller en Beter, is het advies om het moment van samenwerken al bij de Verkenningsfase te leggen. In deze fase ligt het initiatief nog bij één van de beleidskernen (DG Bereikbaarheid, DG Ruimte en Milieu). De betrokkenheid van RWS is in deze fase nog beperkt. Of Rijkswaterstaat daarmee op een voor haar functioneren doeltreffende manier invulling kan geven aan de samenwerking met regionale overheden is onderwerp van de volgende vraag.

---

<sup>3</sup> Adviescommissie Versnelling besluitvorming Infrastructurele projecten, april 2008

2. *In welke fasen van een project (verkenning, planuitwerking, realisatiefase, beheerfase) moet RWS tenminste betrokken zijn om haar samenwerking met andere overheden doeltreffend vorm te kunnen geven?*

Uit de interviews komt een genuanceerd beeld naar voren. Door alle geïnterviewde personen binnen Rijkswaterstaat wordt aangegeven dat de eerste afweging moet zijn of samenwerken toegevoegde waarde heeft voor RWS. Het toevoegen van partijen verhoogt de complexiteit van de organisatie en kan een negatief effect hebben op de “daadkracht” binnen een project. Eén van de geïnterviewde verwoorde dit als volgt:

*Bestuurlijke impact is groot, maar we maken hem groter dan hij is. En dus lastiger, complexer, en voor onszelf moeilijker. Het lijkt wel of we al onzekerheden inbouwen aan de voorkant. Terwijl je niet weet of je ze tegen gaat komen.*

Niet alleen RWS wil bepalen of samenwerken wel zinvol is, ook andere overheden zullen deze afweging maken. In het boek van Geert Teisman “Publiek management op de grens van chaos en orde” wordt daar het volgende over gezegd:

*Beleidskernen en uitvoeringsorganisaties maken een beslissing van de ministers betekenisvol in (meestal lopende acties). Medeoverheden en ander partijen bezien de beslissing van de minister in het licht van de kansen en bedreigingen die deze biedt voor hun eigen projecten en processen, waarmee zij zelf (meestal) al langere tijd bezig zijn.*

*Bron: Teisman, G.R., Publiek management op de grens van chaos en orde, p. 6*

Dat RWS cq. het Rijk de keuze tot samenwerking niet alleen maakt en daarbij bepaalt of er toegevoegde waarde aanwezig is bij een samenwerking en dat dit voor andere partijen een kans, maar ook een bedreiging kan zijn, wordt onderschreven door Demoet<sup>4</sup>. Hij memoreert een project waarbij de Regio (tegen wil en dank, het Rijk is toch verantwoordelijk voor infrastructuur) in eerste instantie een financiële bijdrage leverde ten behoeve van een snellere oplevering van een weg, maar uiteindelijk nog een extra financiële bijdrage heeft moeten doen om de kosten van de vertraagde oplevering mee te financieren. Ook Naus<sup>5</sup> refereert aan gevallen waarbij de regio uiteindelijk teleurgesteld wordt. In het voortraject, de verkenning<sup>6</sup>, is in de bestuursovereenkomst een vage omschrijving neergezet, zodat bij de realisatie nog ruimte blijft voor een nadere invulling voor Grote Projecten en Onderhoud als onderdeel van RWS dat de realisatie voor zijn rekening neemt.. Dit lijkt positief, maar in de praktijk krijgt de regio dan toch niet waar ze voor betaald heeft of meent te hebben. Alle geïnterviewde zijn het eens over het feit dat je als RWS al bij de verkenning aan tafel moet zitten om ervoor te zorgen dat er geen onmogelijke eisen en randvoorwaarden worden gecreëerd voor de latere fasen.. Er is minder eenduidigheid over hoe er voor te zorgen dat RWS vanuit een eenduidige aanpak, structuur vertegenwoordigd is in de fase van de Verkenning.

---

<sup>4</sup> Stafdirecteur, en verantwoordelijk voor de productieopgaven van Rijkswaterstaat

<sup>5</sup> portfoliomanager Grote projecten van RWS

3. *Wat zijn relevante aandachtspunten voor RWS om haar samenwerking met andere overheden bewust en doeltreffend in te zetten?*

Vanuit zijn ervaring met projecten als Ruimte voor de Rivier, Mainport Rotterdam, Maasvlakte 2, de A4 Delft-Schiedam, Zeetoeegang IJmond en Zuidas-Dok geeft Jorissen<sup>6</sup> aan dat het wezenlijk is om al in de verkenning na te denken over hoe je samenwerking vorm moet geven. Daarbij spelen de faseovergangen van het MIRT een belangrijke rol. Je moet al in de voorgaande fase borgen dat de organisatiebelangen in de volgende fase goed geborgd zijn. Dit betekent iets voor het type mens en dus ook iets voor het type projectmanager de benodigde competenties, maar ook voor de intensiteit van de samenwerking en waar samenwerken begint, maar ook waar die stopt. Vergelijkbare noties worden gegeven door Hogenkamp, Naus en Vonck.

Teisman<sup>7</sup> maakt een onderscheid tussen twee typen leidinggevenden (lees projectmanagers).

- Type I: is toegewijd aan orde, wil systemen stabiliseren en afwijkingen elimineren. Dit type zit in zijn kracht bij organisaties en bijbehorende regelsystemen van wetten, procedures, beoordelingskaders en vergunningen.
- Type II: Is toegewijd aan chaos, wil systemen laten evolueren en zal afwijkingen van het systeem stimuleren. Dit type is bekwaam in het leggen van verbindingen en doet zijn verbindende werk doorgaans buiten beeld.

Op basis van deze typologie lijkt type II meer logisch in een de Verkenning fase en type I in de planstudie fase en de realisatie fase.

Jorissen beschrijft aan de hand van de bovengenoemde projecten een evolutie in de wijze waarop binnen die projecten de samenwerking vorm is gegeven. Dit heeft vooral te maken met de drijfveer van waaruit de samenwerking is ontstaan. Daarin is een aantal categorieën te onderscheiden. Bij de A4 Delft-Schiedam was de drijfveer een politiek-bestuurlijke. Zonder volledig bestuurlijk draagvlak was een aantal samenhangende projecten in de regio, waar de A4 er één van was, niet te realiseren. Bij Mainport Rotterdam waren het een drietal projecten die onder één bestuurlijke afspraak vielen, maar die volledig onafhankelijk van elkaar konden worden uitgevoerd. Bij Zuidas Dok moeten er binnen een heel beperkt gebied gewerkt worden aan de spoor- en wegverbindingen, utiliteitsbouw en gebiedsontwikkeling. Als deze activiteiten volgtijdelijk uitgevoerd worden, zou dit zorgen voor een onacceptabel lang tijdpad. Alleen door als RWS gelijk te schakelen en als één organisatie te gaan werken met Prorail, de gemeente Amsterdam is realisatie van dat project mogelijk. De governance is daarbij toegesneden op het project en het project niet op een dominante of dogmatische keuze voor de eigen structuur of richtlijnen van één van de samenwerkingspartners.

Met deze kennis is er een afwegingssysteem te bedenken, waarbij bijvoorbeeld op één as de drijfveer voor de samenwerking met ander overheden wordt uit gezet en op de andere as de toegevoegde waarde voor RWS van samenwerken. De twee uitersten voor de as van de drijfveren

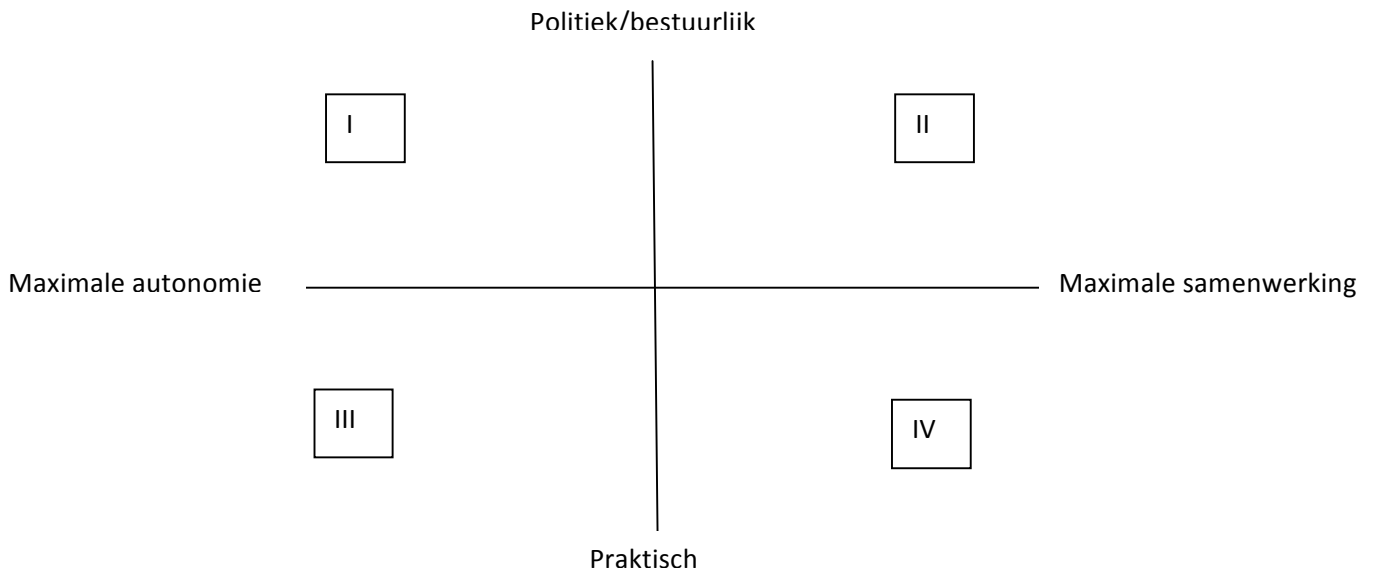
---

<sup>6</sup> Kwartiermaker, projectdirecteur Nieuwe Hoogwater Beschermingsprogramma

<sup>7</sup> Teisman, G, Publiek management op de grens van chaos en orde, januari 2005



zijn bijvoorbeeld: 'een politiek/bestuurlijke keuze' versus 'een praktische keuze' (werk met werk maken, gelijklopende planning, minste hinder enz.). Op as van samenwerken kunnen bijvoorbeeld de uitersten zijn 'maximale samenwerking' (maximale meerwaarde door: maximale kans van slagen, personele financiële optimalisatie, imago enz.) versus 'maximale autonomie' (maximaal gebruik maken van eigen spelregelkaders en bekende structuren, minimale complexiteit van de organisatie enz.).



Voorbeeld projecten per type.

Type I : Mainport Rotterdam, Omlegging A9 Badhoevedorp

Type II : Ruimte voor de Rivier, A2 Tunnel Maastricht, Zuidas-dok, Zeetoeegang IJmond

Type III: Extra op- en afritten (bijvoorbeeld het PPS project A59<sup>8</sup>)

Type IV: Eindhoven, aansluiting Rijksweg op Philips terrein (viaduct door Philips betaalt, gebouwd volgens RWS-normen en voor onderhoud overgenomen van Philips<sup>9</sup>)

Al gerealiseerde en lopende projecten kunnen op deze wijze gecategoriseerd en geanalyseerd worden op verschillen en overeenkomsten per typologie. Een nadere analyse moet inzicht geven in de relevante punten waarop je als organisatie een afweging wilt maken. Denk daarbij aan punten als:

- het moment, de fase waarop je als RWS wilt instappen,
- welk type mens heb ik nodig, welke competenties, inzet van capaciteit?,
- hoe de samenwerking in de opeenvolgende fasen vorm moet krijgen,

---

<sup>8</sup> Interview Naus

<sup>9</sup> Interview Naus

- of het nodig is om af te wijken van eigen standaards
- welke risicoverdeling tussen partijen wordt afgesproken, zitten partijen wel of niet risicodragend in een project
- speelt er een cultuurverschil tussen de organisaties?

Dit is geen limitatieve opsomming.

Voor toekomstige projecten kan aan de hand van deze systematiek de typologie van het project bepaald worden. Aan de hand van het type project kan een min of meer gestandaardiseerde aanpak worden beschreven. Hiermee kun je als RWS meer regie gaan voeren op afwegingen bij de start van de projectketen.

4. *Kan de Werkwijzer Aanleg, waarmee RWS invulling geeft aan (Grote) Projecten, ook door de andere overheden/samenwerkingspartners worden benut?*

Door alle geïnterviewde wordt aangegeven dat RWS in de loop der jaren een verregaande professionaliseringslag heeft gemaakt op het gebied van projectmanagement. De daarbij ontwikkelde instrumenten, zoals een Werkwijzer Aanleg, maar ook instrumenten als Gatereviews, Tenderboards ed. bewijzen daarbij een grote dienst. Inmiddels hebben ook andere partijen als Prorail en de gemeente Amsterdam vergelijkbare instrumenten. Het is dus niet zozeer de vraag of partijen het projectinstrumentarium van RWS kunnen benutten, als wel de vraag of het nodig is om die toe te passen. Hogenkamp<sup>10</sup> geeft aan dat er projecten bekend zijn waarbij samenwerkingspartijen blij zijn dat gebruik kan worden gemaakt van de gestandaardiseerde aanpak van RWS. Door de standaard werkwijze zijn een groot deel van de stappen binnen het project bekend en is het mogelijk om vanuit kennis en ervaring projecten op allerlei manieren te ondersteunen. Doordat er veel standaard is, kun je meer tijd en aandacht besteden binnen een project aan de onderdelen die niet standaard zijn. Als nuancering geven zowel Naus, Jorissen, Vonck en Demoet aan dat RWS nog wel star en bureaucratisch kan zijn. De houding van 'RWS weet wat goed voor u is' speelt, zij het in steeds mindere mate, een rol bij de afweging om af te wijken van de RWS-standaard. Jorissen geeft aan dat het bij het project Zuidas-dok een half jaar gekost heeft om RWS tot aan het topmanagement te overtuigen dat niet alleen voor de RWS-standaard gekozen zou moeten worden, maar ook voor instrumenten van Prorail en Amsterdam. Alleen op die manier was het mogelijk om Zuidas-dok tot een echt gezamenlijk project (team) te maken, waarbij niet meer het belang of de werkwijze van één partij voorop staat, maar het projectresultaat. Typerend is hier een citaat uit één van de interviews.

*We zijn wel gegroeid en zetten niet meer de hakken in het zand, zo van 'wat moeten we met die buitenaardse wezens in ons project'? Dat stadium zijn we royaal voorbij.*

Of het instrumentarium van RWS benut kan worden lijkt dus niet alleen een inhoudelijke afweging, het raakt ook aan de cultuur van partijen.

<sup>10</sup> Frank Hogenkamp, verantwoordelijk binnen GPO voor ontwikkeling WWA, Gatereview, uniformering Kennismanagement

## 5. Conclusies en aanbevelingen

De constatering dat het aantal (grote) projecten waarbij in een bepaalde vorm de samenwerking gezocht moet worden met andere overheden toeneemt, is juist gebleken. Dit wordt niet alleen vanuit de literatuur onderschreven, maar vooral ook meer specifiek vanuit de interviews. Het is daarmee een relevant vraagstuk voor RWS om nader invulling te geven aan hoe je met samenwerkingsverbanden met andere overheden om wilt gaan. Om als organisatie regie te kunnen voeren moet je je er bewust van zijn dat al vanaf het allereerste begin, bij het vormgeven van een project in de Verkenning, nagedacht moet worden over hoe je de samenwerkingsrelatie wilt vormgeven. Voor RWS is dat een uitdaging omdat de verkenning nog getrokken wordt vanuit de beleidskern en RWS in deze fase niet primair verantwoordelijk is. Daarbij speelt dat het in deze fase nog geenszins zeker is dat de verkenning gaat uitmonden in een concreet project. Daarmee wordt het toekennen van mensen met de juiste competenties vanuit RWS een vraag op zich.

Uit de interviews blijkt dat samenwerken met andere overheden vele vormen kent die, in de diverse stadia van een project, verschillend kunnen uitwerken. Het lijkt echter wel mogelijk om projecten te typeren en te categoriseren. Op basis van al uitgevoerde projecten en lopende projecten kan een analyse informatie opleveren op basis waarvan een afweegkader/vuistregel gemaakt kan worden. Dit kan helpen bij het in een vroeg stadium inschatten van de effecten en consequenties voor RWS van samenwerken met andere overheden. Hiermee kun je als organisatie regie gaan voeren en kan “samenwerken” op zichzelf een meer doeltreffend instrument worden.

RWS als projectorganisatie is een “sterk merk”. Ook de instrumenten, zoals de Werkwijzer Aanleg, die RWS gebruikt om projectmatig werken en professioneel opdrachtgeverschap invulling te geven voorzien op een goede manier in de behoefte.

Waar mogelijk nog extra aandacht voor nodig is, is de houding van de organisatie. Als samenwerking met ander voorziet in een behoefte, dan moet je als organisatie ook uitstralen dat je bereid bent ook een andere werkwijze te accepteren dan alleen die van de eigen organisatie. Dit betekent iets voor de organisatie en de organisatiecultuur. Dit heb ik niet nader onderzocht.

## 6. Discussie

Bij mijn interviews ben ik nog op een aantal constatering gestuit die mogelijk interessant zijn, maar die niet verder zijn uitgewerkt.

- Ik heb tevens interviews gehouden met een medewerkers van Prorail. Mijn verwachting is dat Prorail, als een vergelijkbare organisatie, ook op een vergelijkbare manier kijkt naar het samenwerken met andere overheden. Deze verwachting bleek deels gegrond. Daar waar het beeld bij RWS is dat samenwerken ook kan betekenen dat je (tot op zekere hoogte) flexibel bent en voor een deel maatwerk moet leveren bij samenwerkingsprojecten, was het beeld bij Prorail meer gefocust op de eigen expertise. Je kunt wel allianties aan gaan, maar de spoortak, de technische uitwerking en het inkoop- en aanbestedingsproces blijven toch de

taak van Prorail. Dat er een trend lijkt te ontstaan waarbij overheidspartijen vaker met elkaar een samenwerkingsverband aan zullen gaan werd tot onderschreven, Balkenende<sup>11</sup>.

- Het dilemma dat bij samenwerken maatwerk geleverd moet kunnen worden, maar dat je niet ieder project uniek wil maken komt een aantal maal terug in de interviews.

---

<sup>11</sup> Interview Jaap Balkenende, projectdirecteur Prorail

## Bijlage 1

### Literatuur:

- Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), januari 2009
- Sneller en Beter, Advies commissie versnelling infrastructurele projecten (commissie Elverding), april 2008
- Advies commissie private financiering van infrastructuur (commissie Ruding), mei 2008
- Leerwerktraject Projectmanagement, mei 2007
- Basismodel Beheersing Grote Projecten, oktober 2005.
- Werkwijzer Aanleg, versie 1.1, januari 2012
- Werkwijzer Aanleg, versie 2.0, maart 2013
- Teisman G, Publiek management op de grens van chaos en orde, januari 2005

### Interviews:

- Frank Hogenkamp, senior adviseur, RWS
- Chris Naus, Portfoliomanager, RWS
- Wies Vonk, Programmadirecteur, RWS
- Rutger Pol, Afdelingshoofd, DGB
- Bob Demoet, stafdirecteur RWS
- Richard Jorissen, projectdirecteur nHWBP, RWS
- Jeroen Rimmelzwaan, projectmanager, Prorail
- Frank Balkenende, projectdirecteur, Prorail