

DI: 129820

# Verslag van het project Monitoring Regionaal Maatwerk Rijkswaterstaat / Verkeer & Waterstaat



Ministerie van Verkeer en Waterstaat



Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat  
Directie Oost-Nederland

Bibliotheek

Nr. BP08030-26 ON



Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat  
Directie Oost-Nederland

Postbus 9070  
6800 ED Arnhem  
Tel. 026 - 3688355

### Bibliotheek

naam	afd.	retour	paraaf

S.V.P. TIJDIG VERLENGEN



Verslag van het project  
MONITORING REGIONAAL MAATWERK  
RIJKSWATERSTAAT / VERKEER & WATERSTAAT

Dit pakket bevat de neerslag van het 'Project Monitoring Regionaal Maatwerk Rijkswaterstaat', uitgevoerd in opdracht van de Stuurgroep Project Monitoring Regionaal Maatwerk Rijkswaterstaat door Baten & Partners, organisatieadviseurs.

Hoewel dit project gestart is vanuit Rijkswaterstaat, gaat het over leerervaringen van de Regionale Directies Rijkswaterstaat als regionale actoren van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in interactie met het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat en de beleidsdirecties van het Ministerie. Het project startte in 2001 en werd afgerond in april 2002. Thans, begin 2003, worden de resultaten op deze wijze verspreid.

Het hoofdbestand is de Cd-Rom achter in het boekje. Daar vindt u de belangrijkste documenten uit het project, met als kern het document met de tijdens het project Geïdentificeerde leerpunten. Deze leerpunten worden op de Cd-Rom toegevoegd en geïllustreerd via projectpresentaties.

Een samenvatting op de hoofdlijnen van het project (ook op de Cd-Rom te vinden) heeft u thans voor u; het begeleidende boekje. We hopen dat deze presentatie van de resultaten van het project Monitoring Regionaal Maatwerk bijdraagt aan verdieping en uitbouw van de praktijk van regionale samenwerking.

Stuurgroep project Monitoring Regionaal Maatwerk  
Rijkswaterstaat

p/a Hoofdkantoor RWS, afd. Q  
Postbus 20906  
2500 EX, Den Haag  
tel.: 070-3518213 / 3519007

Afronding onderzoek april 2002,  
Publicatie 2003

# "Regionaal maatwerk van Rijkswaterstaat tegen het licht gehouden"

## 1-

### Inleiding en vraagstelling

Binnen Rijkswaterstaat (evenals in de beleidsdirecties van V&W) wordt in toenemende mate de term *regionaal maatwerk* gebruikt om de specifieke projecten en activiteiten aan te duiden waarbij de Regionale Directies van RWS intensief samenwerken met regionale factoren (provincie, stadsgewesten, gemeenten, waterschappen, bedrijven, belangenorganisaties).

Het is een werkwijze die in toenemende mate noodzakelijk is gebleken als manier om regionale vraagstukken waarbij verkeer- en vervoervraagstukken (zowel natte als droge infrastructuur) in het geding zijn, effectief aan te pakken.

Regionaal maatwerk is wel al een vaste waarde in het werken van de regionale directies, terwijl het ook nog niet zo ingeburgerd is dat het op routine of via een set van afspraken wordt uitgevoerd. Rijkswaterstaat heeft altijd al vormen van regionale samenwerking gekend, maar de meer intensieve vorm zoals die het laatste decennium is ontstaan, heeft zeker te maken met veranderingen in de omgeving en nieuwe taakafbakeningen, die het resultaat zijn van politieke besluitvormingsprocessen. Parallel aan het ontstaan van het fenomeen regionaal maatwerk zijn ook in methodisch opzicht een aantal meer op samenwerking gerichte werkwijzen / instrumenten ontstaan, van *open planproces* tot *verkenning nieuwe stijl*.

Regionaal maatwerk wordt per definitie regionaal uitgevoerd, als het goed is onder regie van het hoofdkantoor RWS en de beleidsdirecties V&W. Dat maakt uitwisseling van goede en slechte ervaringen, van handige en onhandige werkwijzen lastig. Omdat regionaal maatwerk bovendien in frequentie toeneemt, groeit intern bij RWS de behoefte om duidelijker in beeld te krijgen wat er nu feitelijk wordt uitgevoerd onder de naam regionaal maatwerk, welke accenten daarbij worden gelegd, wat de positieve en negatieve ervaringen zijn en waar de bottlenecks in de relatie tussen de regio en het centrale / nationale beleidsniveau geconstateerd worden. Vandaar de keuze binnen het hoofdkantoor van RWS om een onderzoek te laten verrichten naar de ervaringen met betrekking tot regionaal maatwerk in een aantal projecten in verschillende regio's. In dat onderzoek, geheten "*Monitoring Regionaal Maatwerk*", zijn acht projecten 'gevolgd' via periodiek herhaalde interviews met de projectleiders, de verantwoordelijke lijnmanagers voor deze projecten, de bijbehorende HID's en de contactpersonen voor de projecten bij HK en BK.





Het onderzoek richt zich op het identificeren van leerpunten: ervaringen binnen de projecten die het waard zijn om in "het collectieve geheugen" van V&W / RWS op te slaan en van daaruit actief toe te passen in andere / nieuwe situaties. Dit kunnen situaties zijn met een intern karakter, de dynamiek tussen onderdelen van V&W en RWS, of met een extern karakter, de interactie van V&W / RWS met andere overheden, belangengroepen, gebruikers e.a.

Deze monitoring heeft geleid tot een forse lijst van leerpunten. Uit de discussies over de verslaglegging met leden van de projectgroep en stuurgroep, die dit onderzoek begeleiden, blijkt dat de verzamelde ervaringen beter tot hun recht komen als ze verbonden kunnen worden aan een aantal grotere lijnen of patronen. Vandaar deze poging om in de vorm van een meer beschouwend artikel een aantal algemene lijnen / conclusies te schetsen.

De vraagstellingen die we hieronder in paragrafen uitwerken zijn:

- ☐ Wat verstaan we onder regionaal maatwerk ?
- ☐ Waar komt de behoefte aan RM vandaan; waarom is het thans een relevant thema binnen RWS en binnen de regio's ?
- ☐ Wat zijn de belangrijkste leerpunten met betrekking tot het vorm geven van RM in de praktijk ?
- ☐ Hoe kan de samenwerking en afstemming tussen de RD's, HK en BK plaats vinden ?
- ☐ Wat betekent regionaal maatwerk voor de cultuur van RWS en andersom?
- ☐ Hoe verder: regionaal maatwerk als onderdeel van 'het gewone werk'.

## 2- Regionaal maatwerk: afbakening van het begrip

Bij de start van het onderzoek werd regionaal maatwerk vooral gedefinieerd als "de wijze waarop de regionale vertegenwoordiging van Verkeer en Waterstaat nu en in de toekomst zijn rol op het gebied van de kerntaken richting regionale factoren invult, daarbij rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheden en die van de regionale overheden, de bestuurscultuur van deze factoren en de mogelijkheden van de eigen organisatie".

Het lijkt erop dat deze definitie (vanuit de landelijke insteek) wordt ingegeven als mogelijkheid daarmee een onderscheid te maken met de activiteiten die vanuit RWS-centraal worden gerealiseerd (landelijk maatwerk!?).

Tijdens het onderzoek blijken vooral de vertegenwoordigers van de regionale directies niet zo veel met de bovenstaande definitie te kunnen.

Immers, op deze wijze is "alles" wat binnen de regionale directie gebeurt "regionaal maatwerk". Zo letterlijk wordt het ook door een aantal geïnterviewden verwoord.

Binnen de regionale directies blijkt een eigen invulling van het begrip "regionaal maatwerk" te leven waarbij de definitie zich vooral spiegelt aan hetgeen wordt ervaren als "regionale confectie".

Weergegeven in een overzicht met de belangrijkste te onderscheiden kenmerken van regionaal maat- / confectiewerk levert dit het volgende plaatje op:





	Regionaal confectiewerk	Regionaal maatwerk
trekkerschap	De regionale directie treedt als trekker op.	Er is een andere actor dan RD door de regio gevraagd om (minstens gedurende een bepaalde fase) als trekker op te treden.
(vaar)wegennet	Het betreft het hoofdwegennet.	Het betreft het onderliggend wegennet c.q. de koppeling met het hoofdwegennet.
aantal betrokken actoren	Het betreft een overzienbaar, voorspelbaar aantal actoren.	Het betreft een complex krachtenveld aan verschillende actoren.
proces	Het betreft een helder af te leggen proces met heldere mijlpalen.	Het betreft een sterk dynamisch (wisselend) proces met niet altijd vooraf even helder te definiëren tussentijdse mijlpalen.
product	Het product dat gerealiseerd moet worden ligt al vrij vroegtijdig in het proces vast.	Het te realiseren product is pas gaandeweg het proces volledig helder te definiëren.
maatschappelijk	Bij de start wordt verwacht dat er gedurende het proces relatief makkelijk een maatschappelijk draagvlak ontstaat.	Bij de start wordt verwacht dat het gedurende het proces een hele toer zal zijn om het benodigde maatschappelijk draagvlak te verwerven.
emotie	Het project raakt wel regionale belangen maar slechts zijdelings de regionale emotie (historie/taboe).	Het project raakt niet alleen regionale belangen maar ook relatief direct gekende regionale emotie, voortkomend uit historie/taboe.
Rol en positie RD RWS	Regisseur en belangrijkste inbrenger van bouwstenen en visie gericht op het te bereiken eindresultaat.	Vooral inbrenger van bouwstenen en facilitator voor de kwaliteit van het te bereiken eindresultaat.
politieke dimensie	De regionale politiek is een beïnvloedingsfactor maar heeft geen directe relatie met het project	Het project wordt (regelmatig) direct aangestuurd door de betrokken regionale politieke factoren.

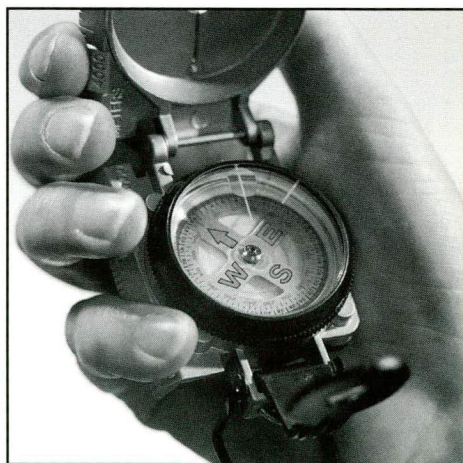
Het voorgaande overzicht houdt niet in dat er een volledige scheiding tussen de twee typen van werk / projecten aangebracht zou kunnen worden. In het merendeel van de situaties zijn er gemêleerde projecten waarbinnen zowel elementen van maatwerk als confectiewerk te vinden zijn. Bovendien zorgt de fasering van projecten er voor dat in de meeste gevallen gaandeweg een wisseling van "maatwerk" naar "confectiewerk" plaatsvindt.

Door regionaal maatwerk tegenover regionaal confectiewerk te stellen, werd duidelijk dat een aantal gesprekspartners in de Regionale Directies regionaal maatwerk vooral associeerden met een nogal onduidelijk, complex krachtenveld, waarbij RWS het 'trekkerschap' afstaat of deelt. Dat wat afgebakend is, voorzien van duidelijke contouren, onder regie van RWS, zonder al te veel weerstand, krijgt dan de naam confectie. Aan de andere kant zou het onverkort vasthouden aan het rechterrijtje een te beperkte definitie opleveren voor regionaal maatwerk. Als in een project intensief met de regio wordt samengewerkt en RWS trekt dat project (na overleg met de andere partijen), dan is er wel degelijk sprake van regionaal maatwerk.

Bij het onderzoek zijn we, dit alles afwegende, uitgegaan van een definitie die ertussenin zit: Regionaal maatwerk is het invulling geven aan de kerntaken in de regio, waarbij bewust (een aanzienlijke) invloed wordt gegeven aan andere regionale partijen. Dit hoeft niet zover te gaan dat RWS de regie aan een andere partij laat; het kunnen ook projecten zijn waarin RWS de trekkersrol heeft, maar anderen in het proces - waarbij in ieder geval kerntaken van RWS (mede) in het geding zijn - substantieel laat participeren.

Bij de acht geselecteerde projecten bleek er overigens vaker sprake van wederkerigheid. RWS geeft de regionale partij(en) kans om direct invloed uit te oefenen op de invulling van RWS-kerntaken, andersom geeft de regionale partij geeft RWS de gelegenheid om eveneens direct invloed uit te oefenen op diens kerntaken (bijv. RO).

Bij de acht geselecteerde projecten bleek het in meerderheid te gaan om projecten waarvan de contouren nog niet volledig waren ingevuld en waarin het vinden van consensus vooral t.a.v. de planontwikkeling een belangrijk doel was.





Desgevraagd geven de geïnterviewden aan dat in hun beleving er een toename is van projecten die het etiket regionaal maatwerk (zoals hiervoor gedefinieerd) verdienen. Voor deze toename zijn een aantal verklaringen, die onderling samenhangen.

❑ *Politisering infrastructuur.* Tot de jaren zestig kon de rijksoverheid betrekkelijk onbekommerd werken aan de uitbouw van het netwerk van hoofd(snel)wegen. In de periode daarna komt er steeds meer discussie over de negatieve gevolgen van automobiliteit en de oneindig lijkende uitbreiding van het wegennet. Leefbaarheid van bewoonde gebieden, landschapswaarden, prioriteit voor openbaar vervoer, het zijn dit soort thema's die ertoe leiden dat wegaanleg in een gepolariseerde sfeer terecht komt (autolobby versus milieulobby). Vanaf die periode blijkt dat het nodig is voor infrastructurele projecten steeds diepgaande afwegingen te maken. Dit wordt geïnstitutionaliseerd via instrumenten als de Tracéwet en MER. De politisering leidt er ook toe dat lagere overheden - op basis van de lokale politieke verhoudingen - steeds vaker eigen belangenafwegingen maken en 'afwijkende' standpunten innemen. Om zaken gedaan te krijgen moet op lokaal niveau opnieuw de 'nut en noodzaakdiscussie' worden gevoerd. Regionaal maatwerk blijkt in hoge mate nodig als middel om de 'regionale emotie' te benaderen.

❑ *Samenhang van V&W-projecten met andere beleidsgebieden.* V&W is verantwoordelijk voor de hoofdinfrastructuur, maar moet in het dicht bevolkte Nederland meer en meer afstemmen met het beleid op gebied van ruimtelijke ordening, landbouw, milieu en economie. Andersom moeten beleidsverantwoordelijken voor ruimtelijke ordening (bijv. provincie / gemeente) bij het maken van provinciale omgevingsplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen (kunnen) anticiperen op toekomstige behoeften aan infrastructuur. De behoefte aan deze integrale kijk is een voedingsbodem voor regionaal maatwerk.

❑ *De behoefte aan verkeersmanagement.* Een andere ontwikkeling ligt in het drukker worden van de wegen en de behoefte aan betere benutting. Hierbij blijkt steeds weer dat afstemming van verkeersstromen op hoofdwegennet en onderliggend wegennet van groot belang is. Maatregelen in het ene netwerk hebben gevolgen voor het andere netwerk. Dit maakt een betere afstemming tussen regionale en lokale beheerders en RWS, vormgegeven in nieuwe geïntegreerde afspraken en activiteiten, noodzakelijk.

□ *Decentralisatie van bevoegdheden.* Provincies krijgen meer zeggenschap op terreinen die raken aan de taken van RWS (bijvoorbeeld: verkeersveiligheidsbeleid / aanleg). Bovendien krijgen de provincies meer armslag als het gaat om beslissingen over en investeringen in infrastructuur. Op politiek niveau is er bovendien een tendens dat regionale politici (provinciebestuurders, burgemeesters) directe afspraken maken met de landelijke politiek (kabinet, kamer) over integrale pakketten van maatregelen ter stimulering van hun eigen regio. Onderdeel hiervan zijn de investeringen in de infrastructuur. In dit spel hebben de RD's een delicate rol. Men is als vertegenwoordiging van de rijksoverheid, het ministerie van V&W, natuurlijk geen neutrale partij, maar vanuit de eigen kerntaken kan men de regionale bestuurders adviseren. Dit advies geldt zowel de invulling van de regionale behoefte (hoe kunnen verkeersproblemen zo efficiënt mogelijk worden opgelost) als de wijze waarop deze behoefte kenbaar gemaakt moeten worden. Regionaal maatwerk is een van de manieren om het spel van afstemming van behoeften en mogelijkheden tussen rijk en regio van een speelveld te voorzien.

□ *Het 'Betonnen MIT'.* Een aantal jaar geleden is er sterke nadruk gelegd op een realistisch, betaalbaar, activiteitenpakket voor het ministerie van V&W. Er zijn prioriteiten gesteld in een lange termijn plan (het MIT) waarmee ook alle beschikbare middelen voor langere tijd zijn toegewezen. Om de hardheid van dit plan aan te duiden wordt wel gesproken van het 'Betonnen MIT'. Het voordeel hiervan is duidelijkheid: regio's weten wat er vanuit het rijk gedaan kan worden en wat niet. Nadeel is natuurlijk dat de flexibiliteit (tussentijds inspelen op andere behoeften) minder wordt. Regio's zagen soms tot hun leedwezen projecten buiten de boot vallen waar ze zelf ernstig op hadden gehoopt. In een aantal regio's heeft dit geleid tot plannen om zelf financiering te zoeken voor deze projecten. Naast regionale middelen hoopt men hier ook gebruik te kunnen maken van andersoortige rijksmiddelen (b.v. ICES-gelden) en private middelen (PPS-constructies). Dit leidt dan tot een vaak complexe / complicerende "patchwork financiering" van de projecten. Omdat het toch de hoofdinfrastructuur betreft moet men dan wel via de regionale lijn de medewerking van RWS, de RD krijgen.

Vanuit de hiervoor beschreven ontwikkelingen is het logisch dat regionaal maatwerk een integraal onderdeel is geworden van de werkwijze van RWS. Uit de bovenbeschreven ontwikkeling blijkt ook een conjunctuur; die van de decentralisatie / verzelfstandiging. Altijd een delicaat proces voor een grote rijksdienst onder ministeriële verantwoordelijkheid.

Vanaf haar oprichting heeft RWS te maken gehad met slingerbewegingen van decentralisatie (meer bevoegdheden voor de regio's) naar centralisatie (meer bevoegdheden bij het rijk) en weer terug. In het verleden leidde decentralisatiebewegingen vaker tot competentiestrijd tussen rijksdienst en lagere overheden, hetgeen weer verkillen en verstarring in de werkverhoudingen tot gevolg had. In de gemonitoorde projecten bleek dat het daadwerkelijk bestaan van gelijkwaardigheid





tussen rijkspartijen en lagere overheden een belangrijke voorwaarde is voor effectieve aanpak van projecten. In het concept van regionaal maatwerk is dit een belangrijk uitgangspunt: regionaal maatwerk is daarom misschien ook wel te zien als de historische les uit de hiervoor geschetste geschiedenis.

In plaats van formele afscherming van bevoegdheden en budgetten, kijken RWS en lagere overheden nu integraal naar problemen en oplossingen vanuit de eigen kerntaken en kerncompetenties, waarbij ook de middelen van verschillende spelers bij elkaar kunnen worden gelegd.

## 4- Leerervaringen met RM in de praktijk.

Het eerste wat opvalt, als men de leeraspecten ordent naar fasen van een project, is dat de meeste leerpunten te maken hebben met de eerste fasen. Het beeld met betrekking tot regionaal maatwerk is dat dit vooral toepassing vindt in de planvormingfase. Daarbij kan het gaan om beleidsgerichte trajecten (bijvoorbeeld visietrajecten) als om meer beheersmatige projecten (bijvoorbeeld: verbeteren benutting).

Als eenmaal een plan is gemaakt, verdelen de partijen de verantwoordelijkheden en gaan ze alleen of in kleiner verband verder met hun deel van het geheel. Als de planvormingfase de fase is waarin de facto regionaal maatwerk meestal plaats vindt, dan zijn de fasen die daar aan vooraf gaan strategisch de meest interessante, omdat daar de configuratie wordt bepaald waarin de partijen met elkaar aan de slag gaan.

### Reputatie van de RD als betrouwbare partner

Dit begint al bij de fase voor de 'big bang' van het project. Het blijkt dat de mate waarin de RD door andere spelers in de regio gezien wordt als betrouwbaar en herkenbaar bestuursorgaan, mede bepalend is voor de wijze waarop de RD betrokken wordt bij of gehoord wordt over in de regio levende behoeften en / of knelpunten. Dit pleit voor een oriëntatie op betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en toegankelijkheid. Het in stand houden van een staand netwerk met lagere overheden, bedrijfsleven, gebruikers en ngo's in de regio is in dit kader een belangrijk taak voor de RD. Een taak die een bepaalde investering vraagt.

### Erkenning en herkenning van een probleem of kans

Een eerste begin ligt in de vraag of ergens een specifiek probleem ligt, of dat sprake is van een kans. Sommige projecten ontstaan ook omdat op ambtelijk niveau binnen RWS zelf vanuit een bepaald programma of een bepaald initiatief zaken in een bepaald licht worden gezien.

De vervolgvragen zijn: wie is dan de eigenaar en is het probleem (of de kans) de moeite waard om serieus te nemen. Als het raakt aan de kerntaken van V&W zal de regionale directie een belangrijke rol spelen. Dan moet duidelijk worden wat het belang is dat de RD, en hoger in de organisatie de relevante beleidsdirectie V&W, hecht aan de zaak. Tevens moet duidelijk zijn in hoeverre andere partners in de regio ook belang hechten aan het initiatief. Twee belangrijke regels zijn in dit verband:

- 1- niet te snel het probleem omarmen (en er eigenaar van worden);
- 2- wel in een vroeg stadium de discussie aangaan intern en extern over het draagvlak om iets aan de situatie te veranderen: wordt het probleem / de kans erkend ?





## Bewuste keuze voor samenwerking of samenwerking als manier om te repareren wat eerder is vastgelopen

Een tweede element is de vraag of ten aanzien van een bepaald probleem of een bepaalde kans of wens, de focus van de RD in eerste instantie inderdaad die van samenwerking is. Bij enkele van de gemonitoorde projecten was er vanaf het begin een oriëntatie op regionale samenwerking. Bij een aantal andere projecten gold dat de samenwerking pas gezocht werd nadat de RD zich geplaagd zag voor zoveel weerstand bij het doorvoeren van een bepaald project, dat men wel een stap terug moest. Over het algemeen is men in de eerste situatie (zelf kiezen voor samenwerking) beter in staat om invloed uit te oefenen op de keuze van de partners, de projectscope, de procesarchitectuur e.d..

De focus op samenwerking ligt voor de hand als er inderdaad sprake is van complexiteit in de problematiek en/of als er duidelijke belangentegenstellingen te verwachten zijn (regionale emotie). In zulke situaties lijkt een puur (technische) sectorale RWS-aanpak niet gepast.

### Verbreiding van het perspectief; een keuzemoment.

Het aangaan van de samenwerking is niet enkel een zaak van overleg met een of meer partners in de regio, het veronderstelt ook een verbreiding van het perspectief, van de specifieke kerntaak van RWS naar een verdergaande, meer omvattende vraagstelling. Deze stap kan ingegeven zijn door de weerstand die opgeroepen wordt met een sectorale benadering. In dat geval moet een bredere vraagstelling mogelijkheden bieden om meer onderhandelingsruimte krijgen en een kwalitatief betere oplossing. (Als voorbeeld: De aanleg van het stuk A4 tussen Delft en Schiedam stuitte op verzet in de regio; men vreesde aantasting van de groene ruimte en verslechtering van de leefbaarheid in het Midden Delfland en aangrenzende gemeenten. Verbreiding van de vraagstelling van wegaanleg naar een gebiedsgerichte benadering, waar wegaanleg gecompenseerd wordt met impulsen voor herstel van de landschappelijke en recreatieve waarden van het gebied, lijkt de bestaande patstelling weer open te breken.)

De keuze van het perspectief is hier belangrijk. In het voorbeeld is een gebiedgerichte benadering gekozen, waarbij verschillende invalshoeken betrokken zijn: natuur, recreatie, landbouw, ontsluiting van wijken en bedrijfsterreinen, verkeersmanagement.

In andere projecten ziet men bijvoorbeeld een keuze voor een corridor- of netwerkbenadering; in zo'n benadering brengt men een bestaand wegvak in relatie tot onderliggend wegennet, aansluitingen en vertakkingen. Ook dit kan een voldoende verruiming van de onderhandelingspakketten opleveren om tot resultaat te komen.

De bepaling van het perspectief bepaalt mede wie (rechtens of uit andere overwegingen) de aangewezen samenwerkingspartners zijn en wat de inhoud van het debat zal zijn. De conclusie is dat vanuit de RD in deze fase vooral systematisch en analytisch te werk gegaan moet worden.

Actieve oriëntatie is nodig op vragen als:

- ☐ Wat zijn de belangrijkste krachten die werkzaam zijn rond de kwestie (krachtenveldanalyse);
- ☐ Wat is vanuit de krachtenveldanalyse dan 'de regio' (regiodefinitie);
- ☐ Wie is opdrachtgever, wie trekker, welke partijen zijn sturend aanwezig (bijv. in de stuurgroep); welke participeren inhoudelijk in het proces;
- ☐ Bij het 'trekkerschap': wat zijn de voor- en nadelen van het laten invullen van deze rol door een andere partij; wat zegt de voorgeschiedenis hierover;
- ☐ In hoeverre zijn de kerntaken van RWS / RD in het geding, marginaal of juist in sterke mate. Hoe vindt de afstemming met Den Haag hierover plaats;
- ☐ Vanuit welk perspectief benaderen we de kwestie: maatschappelijk / financieel;
- ☐ Wat zijn de risico's en wat zijn de kansen voor RWS; waar liggen de grenzen voor RWS ?

## Procesarchitectuur

Ook voor de volgende fasen van het project (projectdefinitie, afspreken taakverdeling, planvorming) zijn leerpunten geïdentificeerd. We richten ons hier in eerste instantie op de omgang met de externe partijen.

Het bereiken van overeenstemming over de procesarchitectuur is een belangrijk moment in de regionaal maatwerkprojecten. Als dit goed gebeurt zijn er wegen afgesproken om er uit te komen bij het eventueel vastlopen. Een goede procesarchitectuur houdt ook rekening met veranderingen in rolverdeling gedurende het project. Voor de RD is het in eerste instantie zaak om na te gaan wie het project het best kan trekken, op basis van het gekozen perspectief. Soms kan dit in de eerste fase een regionale partner zijn, bijvoorbeeld de provincie, gemeente of een stadsgewest. In een volgende fase kan het trekkerschap wisselen; voor de uitvoeringsfase, waarbij de technische insteek doorgaans dominant is, kan het heel aannemelijk zijn dat de RD als trekker functioneert.

## Samenwerking in de regio: duidelijke identiteit, open vizier

De RD is per definitie niet een neutrale partij, gebonden als zij is aan het beleid van de minister van V&W en belast met specifieke kerntaken. Voor het aangaan van de samenwerking is het belangrijk dat de RD vanaf het begin duidelijk maakt wat haar taak is, wat het mandaat en aan welke spelregels zij intern gebonden is.





Dit geeft in ieder geval de nodige duidelijkheid.

In de samenwerking zelf blijkt vooral een open vizier gewenst. Op basis van een gezamenlijke erkenning van het probleem (of de kans) een open zoektocht aangaan naar mogelijke oplossingsrichtingen. Dit werkt beter dan het 'verkopen' van een bepaalde oplossing. In het proces is het ook zaak om niet te snel scenario's uit te sluiten of van een veto te voorzien.

## Consistentie in optreden

Vanuit een pragmatische opvatting over regionale samenwerking binnen RWS kan men het standpunt huldigen dat per project wordt bezien of er regionale samenwerking nodig is. Naast projecten die onder de noemer van regionaal maatwerk plaatsvinden, heeft de RD ook projecten waarin zij vanuit haar eigen beheer- of uitvoeringsverantwoordelijkheid haar eigen weg gaat.

Voor de buitenwereld werkt dit echter anders. Op basis van de groeiende praktijk van regionaal maatwerk wordt een bepaalde consistentie verwacht van RWS en de RD; ook over projecten die tot het genre 'regionale confectie' behoren verwacht men tot een bepaald niveau geïnformeerd te worden. Zeker is dit aan de orde daar waar projecten onderling raakvlakken hebben. Hierbij geldt trouwens dat het intern binnen RWS al moeilijk is om de nodige samenhang tussen projecten te bewaken. Het gebeurt dat soms bij toeval de ene hand er achter komt wat de andere doet. Het 'commitment' dat men met partners in de omgeving aangaat vereist ook dat men er zorg voor draagt dat overlappingen van en strijdigheden tussen projecten worden vermeden.

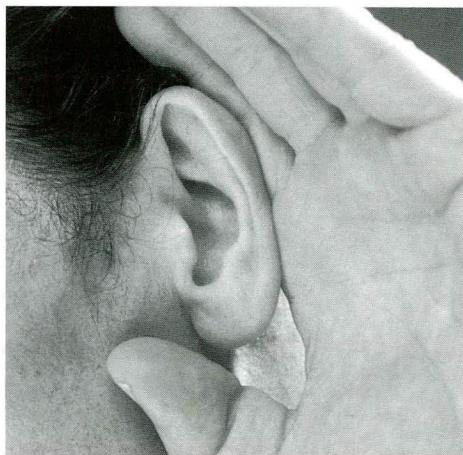
## Het klantperspectief

Een opmerkelijke bevinding, althans voor een buitenstaander, is dat - terwijl regionaal maatwerk wordt ingezet om te komen tot afgewogen oplossingen, die kunnen rekenen op draagvlak in de regio - er feitelijk weinig gedaan wordt om de klanttevredenheid en de waardering voor het eigen werk / optreden in de regio te monitoren. Als ergens nog de schaduw van het verleden (van RWS als 'staat in de staat') op rust, is het wel op de communicatie met de directe klant / gebruiker / omwonende.... De experimenten in deze, bijvoorbeeld met klantenpanels, laten zien dat met weinig inspanning veel nuttige informatie binnenkomt, naast goodwill en begrip.

## Open deuren?

De conclusies die hierboven in zeer grove lijnen zijn geschetst lijken een serie trappen tegen open deuren. De praktijk wijst echter uit dat het allerm minst om open deuren gaat. Juist vanuit grote betrokkenheid met de projecten, de eigen organisatie en zelfs de partners in de regio blijkt er bij nader inzien toch het nodige

niet optimaal te gebeuren (om het voorzichtig uit te drukken). In die zin zijn bovenstaande conclusies vooral te zien als constatering die worden gedaan in het kader van een voortgaand leerproces.





## 5- Regionaal maatwerk: de interne dynamiek van RD, RWS en V&W

Wat betreft de interne afstemming (binnen de RD en RWS/V&W-breed) geldt dat dit gedurende het onderzoek steeds meer beïnvloed werd door de zogenaamde agentschapvormings-discussie. Met deze organisatieverandering streeft het ministerie van V&W naar een heldere aansturing van de eigen organisatie, inclusief RWS en RD's (onder andere door scheiding van beleid en uitvoering / beheer), naar efficiëntere bedrijfsvoering en naar een sterkere nadruk op adequate dienstverlening ( het klantperspectief).

Met name bij dit laatste perspectief sluit het concept van regionaal maatwerk nauw aan; het is een manier om oplossingen te bewerkstelligen die geworteld zijn in een integrale benadering met zoveel mogelijk oog voor win-win-situaties. Goed regionaal maatwerk reguleert de 'regionale emotie' zodanig dat het leidt tot 'regionale tevredenheid'.

De andere aspecten uit de agentschapvorming nopen tot verheldering van de positie van regionaal maatwerk en de wijze waarop dit binnen V&W / RWS aangestuurd en gecoördineerd wordt.

Een belangrijk aspect is de scheiding van uitvoering/beheer en beleid. Regionaal maatwerk veronderstelt (zie de voorgaande beschrijving over de verbreding van het perspectief) dat de RD in staat is om binnen beleidskaders met de nodige ruimte in te spelen op de regionale omstandigheden. Een RD zonder mandaat zal weinig flexibel zijn in de processen die nodig zijn (en effectief zijn gebleken) om impasses te voorkomen dan wel te doorbreken.

Dit vraagt om een positionering van de beleidscomponent binnen de RD (thans ondergebracht in de zgn. OOM-functie van de HID). Uit de ervaringen met de projecten, blijkt dat in de interne dynamiek tussen RD / HK en DG (beleidskern) de nodige gevoeligheden liggen.

Deze zijn in de inventarisatie van de leerpunten terug te vinden. Ons interesseert vooral in dit kader welke verbeteringen mogelijk zijn. Dit is des te actueler nu in het kader van de agentschapvorming de bestaande verhoudingen opnieuw worden gezien.

### Kerntaken RWS

Als de kerntaken van V&W worden aangeduid:

- ☐ aanleg grote infrastructuur (zowel grote projecten als projecten per regio/RD)
- ☐ vervoersmanagement (inclusief kleinere aanleg)
- ☐ implementatie / "verkoop" beleid aan lagere overheden en vertegenwoordiging in integrale beleidstrajecten en afstemming (rol kennisleverancier, partner, ambassadeur e.DDT.).

Vooraf voor de taken 2 en 3 is regionaal maatwerk een onontbeerlijk instrument, omdat immers hierdoor de noodzakelijke netwerkontwikkeling wordt gefaciliteerd, die voor een succesvolle uitvoering van deze taken gewenst is. Maar ook voor de eerste taak is regionaal maatwerk nodig om de juiste afstemming te bereiken tussen het beleid ten aanzien van infrastructuur en andere beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, economie, natuur, e.d.)

## Basisproducten van de RD

Vertaald naar de RD: het zou zinvol zijn een duidelijk onderscheid te maken tussen de volgende basisproducten:

- ☐ beheer (vereist ruimte voor regionale samenwerking / afstemming; uit te voeren in het kader van Service Level Agreements)
- ☐ beleidsvertaling en rijksvertegenwoordiging (OOM-functie, inclusief planvorming, voortvloeiend uit servicelevel-deficiënten)
- ☐ aanleg voortvloeiend uit beheer en regionale/centrale planvorming.

Voor alle drie producten is een gedegen kennis van de regionale kaart en toegang tot de regionale besluitvorming gewenst.

## Beheer: brede insteek Service Level Agreements

Vanuit regionaal maatwerk wordt gepleit voor een brede definitie van Service Level Agreement waarbij met de regio onder meer onderhandeld zou moeten worden over een doelstelling van de SLA gerelateerd aan publiekstevredenheid. Dit alles vanuit het gegeven dat ruimtelijk beleid en vervoersbeleid in de regio nu eenmaal politiek gevoelig is (en regionale emotie oproept) en de voorkeur verdient hiermee uitdrukkelijk rekening te houden bij het maken van afspraken.

Een smalle definitie houdt in een serie afspraken over meer technische specificaties, maar dit lijkt onvoldoende gezien de problematiek ten aanzien van de mobiliteit en het ruimtegebruik en de intentie van het vervoerbeleid.

## Beleidsvisies vertalen, interactieve beleidsvorming in de regio

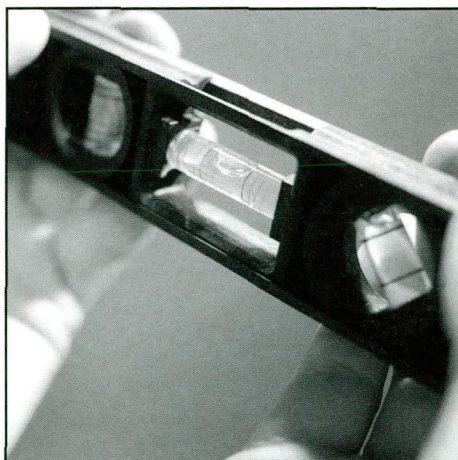
De OOM-functie vloeit voort uit de interactieve beleidsvorming en vereist dat er in de regio ambassadeurs van het rijksbeleid actief in dialoog gaan met provincie, waterschappen, gemeentes, bedrijven. Dit type vertegenwoordigend werk vereist een vast budget bij de RD en aansturing vanuit de beleidssecties van het ministerie. Proactieve benadering en netwerkvorming zijn onderdelen van dit werkproces. Regionaal maatwerk vereist dan ook specifieke randvoorwaarden binnen de regionale directies alsmede een specifieke benaderingswijze bij het Hoofdkantoor RWS en de beleidsdirecties bij V&W.

Hierbij geldt dat in bepaalde fasen, waar beleidsrelevante zaken in projecten aan de orde zijn, een hoogfrequent contact nodig is tussen DG en RD.



## Aanleg: productmatige aansturing

De aanlegfase, na de plan- en besluitvorming leent zich het beste voor een productmatige aansturing, ook al zal steeds rekening gehouden moeten worden met de fasering van andere trajecten gerelateerd aan de gebiedsgerichte voorname-  
mens. Regionaal maatwerk heeft dan ook bij de realisatie van nieuwe infrastructuur de grootste toegevoegde waarde tijdens de planvormingfase waarbij doorgaans processturing voorop staat.




## 6- Cultuuraspecten: invloed RM op RWS-cultuur en andersom.

Een aantal leeraspecten hebben betrekking cultuurverschillen (RWS in relatie tot externe partijen). Daarnaast zijn er nog enkele cultuur gerelateerde observaties die we niet ongemeld willen laten.

□ Het blijkt dat met name de opstelling van de HID van invloed is op de stijl van de RD als geheel. Daarnaast spelen ook omgevingsfactoren (grootte regio, de macht van de regionale bestuurders, omvang van de RD) een rol bij het bepalen van de stijl. Er is een verschil tussen regio's in de mate waarin men zelf initiatief neemt in de regio en daarbij risico's aangaat. Vanuit DG en HK zijn deze stijlverschillen waar te nemen. Het zou de consistentie ten goede komen als er in een aantal opzichten iets meer gelijkheid was in stijl, binnen een natuurlijke bandbreedte. Gedeeltelijk is dit te bewerkstelligen door de bedrijfsvoering binnen de RD's meer op een lijn te brengen (uniformering); daarnaast is het zinvol om meer de 'lerende' aanpak te hanteren, waarbij RD's ervaringen uitwisselen en van elkaars kennis profiteren. Een vorm van onderlinge vergelijking (benchmarking) bewijst hier goede diensten.

□ Regionaal maatwerk vereist de nodige bewegingsruimte van de RD in de regio. De andere kant daarvan is dat deze besluitvorming op effectiviteit getoetst moet kunnen worden. In de managementliteratuur is ten aanzien van zelfsturing als organisatieprincipe wel eens gezegd dat het zich paradoxaal verhoudt tot leiding: zelfsturing vereist niet het wegvallen van leiding maar vereist juist adequate leiding. Op dezelfde wijze zou te verdedigen zijn dat meer ruimte in het regionaal proces vereist dat de RD's nog meer transparant werken en controleerbaar zijn.

□ Regionaal maatwerk eist van de betrokkenen vanuit de RD's een combinatie van technische kennis en proceskennis. De laatste vorm van kennis ontwikkelen de medewerkers van RWS meestal in het werk zelf, het maakt niet direct deel uit van de initiële opleiding. Het verder ontwikkelen van dit type kennis kan bevorderd worden door interne reflectie op projecten, door het toedelen van projecten met stijgende moeilijkheidsgraad en door een gevarieerde loopbaanopbouw, waarin medewerkers meer inhoudelijke posities en meer beleidsmatige posities afwisselen. Het 'mogen maken van fouten' is in dit verband een belangrijke voorwaarde. De cultuur is nu dat fouten maken wel mag, maar dat het voor de conduittestaat niet bepaald bijdraagt. Oftewel: risicomijdend gedrag lijkt de veiligste weg.



□ Een vruchtbare samenwerking tussen RD en 'Den Haag' is gediend bij mensen die de processen over en weer kennen. Het verkleint de afstand, het maakt het begrip voor elkaars positie en behoeften groter, het draagt bij aan de servicegerichtheid onderling. Ook hier een punt van aandacht voor de loopbaanopbouw. Op dit punt geldt bovendien dat er minder loopbaanuitwisseling plaats vindt tussen Den Haag en de meer perifere regio's. Dit gaat ten koste van het netwerk van deze regio's binnen het eigen apparaat. Dit ondersteunt de beeldvorming dat deze (verder van Den Haag gelegen) regio's eerder 'heulen met de regio' dan de andere.

□ Een laatste opmerking, over het innovatief klimaat. RM gaat over maatwerkoplossingen, vaak in de kleine ruimte, aansluitend bij een bestaande situatie. Het lijkt of deze omgeving niet uitnodigt tot innovatie, in de zin van een 'systeemsprong'. In de onderzochte projecten zagen we vooral dat de creativiteit zich richtte om het zo efficiënt mogelijk vinden van oplossingen binnen de bestaande context. Integratie van nieuwe technologie in het verkeer- en vervoerbeleid lijkt geen thema in de praktijk van de RM-projecten. Er dient dus naast de praktijk van regionaal maatwerk ook een overstijgende ambitie te zijn, vormgegeven in kennisdiensten of -netwerken, om te zorgen voor de nodige 'technology-push'.



## 7- Regionaal maatwerk als onderdeel van 'het gewone werk'

In de bovenstaande samenvatting van het project 'Monitoring Regionaal Maatwerk' zijn een aantal grote en grove lijnen geschetst. Wie meer de diepte in wil, is aangewezen op het verslag waarin de leerpunten zijn weergegeven. Daarbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat de opdracht, die aan de basis lag van het onderzoek, was: projecten monitoren en kijken wat goed / minder goed gaat. De leerpunten weerspiegelen de situatie van de gekozen projecten en het verslag van de leerpunten heeft niet de pretentie een sluitend geheel te zijn, een 'what to do and what not to do' voor regionaal maatwerk in het algemeen. De wens van de opdrachtgever is echter dat met het onderzoek en de terugkoppeling daarvan in de organisatie, ook een fase afgesloten kan worden waarin regionaal maatwerk een bijzondere status heeft. Het gevoel is dat met de afronding van dit project gezegd moet kunnen worden: regionaal maatwerk is integraal onderdeel van 'het gewone werk'. Of andersom: 'het gewone werk' gebeurt vanuit een taak- en probleemopvatting, waarbij systematische aandacht voor andere stakeholders (in de regio) een vanzelfsprekende zaak is.



**Samengesteld in opdracht van:**  
Stuurgroep Project Monitoring Regionaal Maatwerk

**Baten & Partners, Organisatieadviseurs**

Douve 14-16  
6447 BK, Merkelbeek  
tel. 046-4428078  
fax. 046-4428047



