rijksuniversiteit groningen
faculteit ruimtelijke wetenschappen
planologie

Het leervermogen versterkt: aanbevelingen voor de Nederlandse sluizensector

Rapport 3 voor MultiWaterWerk/Rijkswaterstaat

Jannes Willems & Tim Busscher

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Mei 2015

Colofon

Rapportage binnen het samenwerkingsverband Rijksuniversiteit Groningen-Rijkswaterstaat
In opdracht van MultiWaterWerk/Rijkswaterstaat

Auteurs
Jannes Willems, MSc.
Dr. Tim Busscher

In samenwerking met
Prof. dr. Jos Arts

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Mei 2015

Inhoudsopgave

1. Inleiding *5*

2. De institutionele capaciteit versterken: structuren en capaciteiten *6*

3. Methodologie *9*

4. Oplossingsrichtingen *10*

4.1. Voorbij de projectmatige samenwerking *10*

4.2. Voorbij de strakke projectscope *12*

4.3. Van wantrouwen naar vertrouwen *15*

5. De oplossingen samengebracht: drie aanbevelingen *17*

Literatuurverwijzingen *22*

Bijlage 1: deelnemerslijst focusgroep *23*

1. Inleiding

Het Nederlandse infrastructuurnetwerk is kwetsbaar, omdat onderdelen aan veroudering onderhevig zijn. Het einde van de levensduur voor veel infrastructuurobjecten, zowel technisch als functioneel, komt dichterbij. Naast goed beheer en onderhoud is daarom vervanging en renovatie steeds meer aan de orde. Met name in de nationale vaarwegen zijn veel objecten aan vervanging toe, omdat ze zijn gebouwd in de jaren '30 alsmede in de jaren '60 van de afgelopen eeuw. Rijkswaterstaat inventariseert wanneer deze natte kunstwerken vervangen moeten worden in het programma Vervangingsopgave Natte Kunstwerken (VONK). Het programma MultiWaterWerk (MWW) richt zich specifiek op schutsluizen. Tot 2040 moeten 52 van de 121 schutsluizen vervangen worden die Rijkswaterstaat in beheer heeft. Het huidige programma Sluizen (voorheen DBFM-Sluizenprogramma) is al begonnen met het vervangen van de eerste sluizen, zoals keersluis Limmel, zeesluis IJmuiden en sluis Eefde. MultiWaterWerk zal hier vanaf 2018 op verder bouwen, waarbij een belangrijk uitgangspunt is elke sluis beter op te leveren dan de vorige. In dat opzicht is het interessant de leercurve over de projecten heen te bekijken. Vanuit Rijkswaterstaat leeft de vraag of de huidige manier van werken voldoet om deze grote opgave aan te pakken en in welke mate deze manier de leercurve bevordert. Deze vraag speelt breder dan de sluizensector alleen, zo laat de discussie binnen Rijkswaterstaat zien die bijvoorbeeld is opgelaaid door Gerling (2014), die constateert dat Rijkswaterstaat maar weinig tussen projecten leert. In dit onderzoek staat daarom het leervermogen van de Nederlandse sluizensector centraal.

In twee eerdere deelrapporten is het huidige leervermogen besproken door te reflecteren op hoe de Nederlandse sluizensector opereert. Rapport 1 "De Nederlandse sluizensector: in de houdgreep?" onderscheidt drie belangrijke barrières die het leervermogen hinderen (Willems & Busscher, 2014a). Ten eerste bestaat er een sterk projectmatige samenwerking tussen Rijkswaterstaat en marktpartijen, met vaak wisselende samenstellingen van teams. Opgedane ervaringen in het ene project belanden daarom niet direct in een volgend project. Anders gezegd blijkt van project tot project werken lastig. Hierbij speelt mee dat er de afgelopen jaren weinig sluisprojecten uitgevoerd zijn, wat projectteams belette om regelmatig een sluisproject te 'draaien'. Ten tweede kennen de projecten een strakke projectscope, met een sterke sturing op tijd en geld. Zaken als evalueren, reflecteren en innoveren sneuvelen mede daarom al snel. Het derde obstakel spitst zich toe op het heersende wantrouwen tussen Rijkswaterstaat en marktpartijen, wat de samenwerking belemmert. Concurrentie mondt daardoor nog vaak uit in prijsconcurrentie (Leendertse, 2015), waarin aspecten als evalueren en innoveren het onderspit delven. Willems & Busscher (2014a) stellen daarom de vraag of de sector vastzit in vastgeroeste patronen en zich daarmee in de houdgreep houdt.

In het tweede deelrapport "De Nederlandse sluizensector: samen uit de houdgreep" werd bovenstaand beeld bevestigd, gebaseerd op een achttal focusgroepen met in totaal 46 deelnemers uit de praktijk en een reeks aanvullende interviews (Willems & Busscher, 2014b). Deelnemers zagen volop kansen voor verbetering liggen, hoewel dit niet direct tot uiting kwam in concrete aanbevelingen voor de toekomst. De aankomende decennia zullen er meer projecten gestart worden, waardoor het investeringsniveau omhoog gaat. Ook worden op strategisch niveau allerlei projecten geïnitieerd, zoals De Bouwcampus, waarbij Rijkswaterstaat de samenwerking zoekt met marktpartijen. Al met al lijkt de grootschalige vervangingsopgave samen met deze ideeën een 'window of opportunity' te bieden om anders te werk te gaan en daarmee uit de houdgreep te komen. Na een sterke focus op het operationeel niveau van Rijkswaterstaat, wordt in dit rapport

vanuit een strategisch perspectief gekeken naar de vraag welke keuzes door Rijkswaterstaat gemaakt zouden kunnen worden om het leervermogen te verbeteren en daarmee de kansen om uit de houdgreep te komen te verzilveren.

De derde rapportage richt de blik dus op de toekomst: hoe kan het leervermogen versterkt worden? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de bestaande barrières zoals hierboven geschetst te slechten? Om tot deze aanbevelingen te komen gebruiken we, net zoals in de vorige rapporten is gedaan, het concept institutionele capaciteit om het leervermogen te operationaliseren. Hoofdstuk 2 zal dit concept definiëren en uitwerken, waarbij we twee stromingen in de wetenschappelijke literatuur combineren. Oplossingsrichtingen zijn verkend in een focusgroep met strategisch adviseurs van Rijkswaterstaat. In hoofdstuk 3 is te vinden hoe de data verkregen zijn. Hoofdstuk 4 zal de oplossingsrichtingen presenteren en vertalen naar aanbevelingen. Het rapport sluit af met een reeks conclusies en de belangrijkste aanbevelingen in hoofdstuk 5.



Figuur 1: opzet van het onderzoek, gepresenteerd in drie rapporten.

2. De institutionele capaciteit versterken: structuren en capaciteiten

Het concept institutionele capaciteit is in dit onderzoek gebruikt om het leervermogen te onderzoeken. Institutionele capaciteit wordt gedefinieerd als een maatstaf om inzicht te verkrijgen in hoeverre er wordt samengewerkt tussen relevante stakeholders en hoezeer hun kennis wordt gebruikt om gezamenlijke doelen te verwezenlijken (Healey, 1998). Het versterken van de institutionele capaciteit is de resultante van de wisselwerking tussen *capaciteiten* alsmede *structuren* waarbinnen gewerkt wordt. Structuren (zoals organisatiestructuren) dragen bij aan het ontwikkelen van bepaalde capaciteiten; tegelijkertijd beïnvloeden capaciteiten de aanwezige structuren waarbinnen geleerd wordt. In de voorgaande twee rapporten is het concept institutionele capaciteit uitgewerkt aan de hand van twee stromingen in de literatuur.

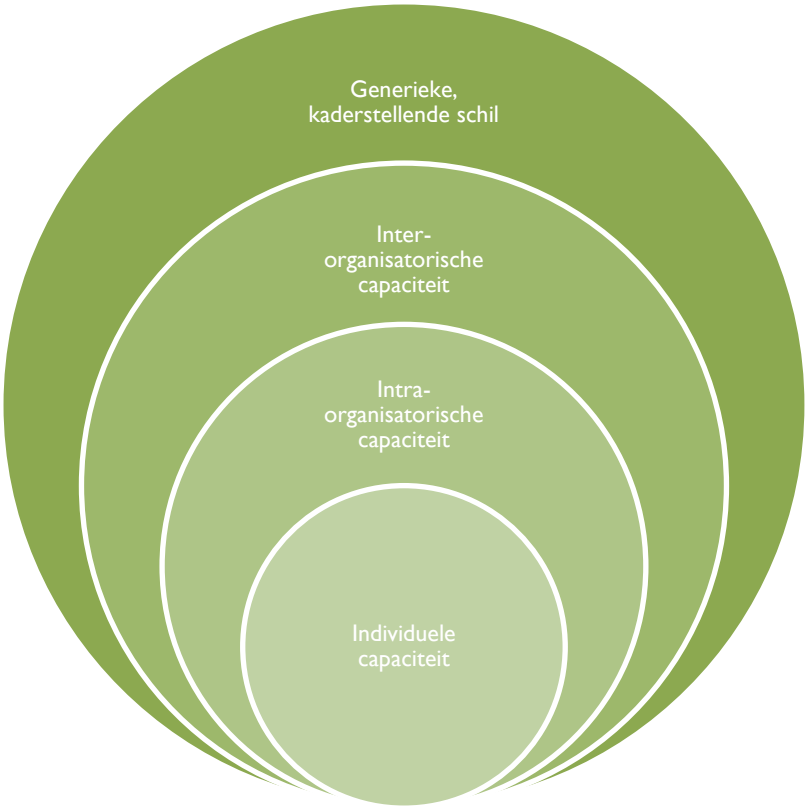
Het versterken van *capaciteiten* is gebaseerd op literatuur van communicatieve planologie (Healey, 1998; Khakee, 2002). De institutionele capaciteit kan volgens deze stroming worden versterkt door te werken aan de volgende drie sleutelelementen (cf. Willems & Busscher, 2014a):

(1) *Sociaal kapitaal: samenwerken*
Sociaal kapitaal heeft te maken met de manier waarop verschillende stakeholders samenwerken en kan onderzocht worden door (de kwaliteit van) relaties en sociale netwerken te bekijken. Deze component legt de basis voor de andere componenten, omdat vertrouwen en kennis ontstaat uit sociaal kapitaal (Healey, 2006).

(2) *Intellectueel kapitaal: kennisuitwisseling*
Intellectueel kapitaal gaat in op kennis en kunde, door bijvoorbeeld verschillende typen kennis te combineren (praktijkervaring, wetenschappelijk onderzoek) en open te staan voor nieuwe manieren van werken (Khakee, 2002).

(3) *Politiek kapitaal: besluitvaardigheid*
Politiek kapitaal kan worden vertaald als besluitvaardigheid om collectief te handelen. Het gaat dus om commitment tussen partijen in het formuleren en realiseren van doelen.

Structuren om de institutionele capaciteit te bevorderen zijn geoperationaliseerd op basis van duurzaam stedelijk waterbeheer (Brown, 2008; Van de Meene & Brown, 2009; Van de Meene, 2008) en integraal adaptief waterbeheer (o.a. Pahl-Wostl et al., 2007; Van der Brugge & Rotmans, 2007) Een viertal structuurniveaus kunnen worden onderscheden om capaciteiten te ontwikkelen (figuur 1; Brown et al., 2006; Grindle & Hilderbrand, 1995). Ze bestaan op het niveau van het individu (human resources), via organisaties en samenwerkingen tussen organisaties tot aan de generieke, institutionele schil die de randvoorwaarden stelt en in zijn geheel de sector vormt. Het ontwikkelen van capaciteiten is daarmee breder dan puur het trainen van werknemers (het individu).



Figuur 2: Het ontwikkelen van institutionele capaciteit op vier niveaus (naar Brown & Farrelly, 2009).

Belangrijker voor dit onderzoek zijn het intra-organisatorische en inter-organisatorische niveau, ofwel de structuren die bestaan binnen organisaties en tussen organisaties. Dit zijn bij uitstek de niveaus waarbinnen infrastructuurprofessionals opereren (cf. Alexander, 1995). De focus van het onderzoek heeft daarom op deze twee niveaus gelegen; individuele capaciteiten en wettelijke kaders lagen buiten de scope van dit onderzoek (Willems & Busscher, 2014b). Vanwege de vraagstelling vanuit Rijkswaterstaat hebben we het intra-organisatorische niveau alleen vanuit Rijkswaterstaat beschouwd. In het verlengde van Healey (2006) richten de structuren op de twee onderzochte niveaus zich op het ontwikkelen van rijke en open sociale netwerken en samenwerking:

(1) *Het intra-organisatorische niveau: structuren binnen Rijkswaterstaat*
Op het intra-organisationele niveau is het creëren van een open organisatiecultuur cruciaal, waarbinnen het makkelijk contact leggen is om ervaringen uit te wisselen (Van de Meene, 2008). Professionals zouden regelmatig moeten reflecteren op hun eigen werk (Schön, 1984). Het stimuleert een open blik, waardoor huidige processen niet alleen geoptimaliseerd worden, maar er ook ruimte is voor experiment. De organisatie – in casu, Rijkswaterstaat – moet hiervoor een helder doel en visie hebben, waar partijen zich aan willen committeren (Van de Meene & Brown, 2009). Vroegtijdig ambities duidelijk te maken helpt hierbij.

(2) *Het inter-organisatorische niveau: structuren binnen Rijkswaterstaat en marktpartijen*
Het inter-organisatorische niveau zou samenwerking moeten stimuleren tussen Rijkswaterstaat en marktpartijen binnen publiek-private partnerschappen (Van de Meene & Brown, 2009). Een goede vertrouwensbasis, een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en het willen delen van ervaringen en kennis dragen hier elk aan bij (Pahl-Wostl et al., 2007).

De onderscheiden kenmerken zijn in een kader worden uitgezet en geven een impressie van een ideale situatie (tabel 1; uitgebreider besproken in Willems & Busscher, 2014b). Deze situatie wordt op dit moment gehinderd door drie barrières, zoals aangestipt in de introductie. Een projectmatige samenwerking, een strakke projectscope en het heersende wantrouwen tussen Rijkswaterstaat en private partijen hinderen het ontwikkelen van institutionele capaciteit, en daarmee het leervermogen. Om tot aanbevelingen te komen is daarom onderzocht hoe de barrières geslecht kunnen worden en op welke punten (capaciteiten en structuren) er dan keuzes gemaakt zouden moeten worden. Hoe tot deze aanbevelingen is gekomen, zal worden besproken in het volgende hoofdstuk.

Capaciteiten / **Structuren**	**Samenwerken**	**Kennisuitwisseling**	**Besluitvaardigheid**
Intra-organisatorisch: *Binnen RWS*	Open organisatiecultuur die innovatie en leren stimuleert	Ruimte voor zowel optimalisatie als experiment en innovatie	Helder doel
Inter-organisatorisch: *Tussen RWS-markt*	Vertrouwen binnen PPS	Openstaan voor kennis delen en ervaringen uitwisselen en ontwikkelen	Duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden met een gelijkgericht belang

Tabel 1: Een ideale uitwerking van institutionele capaciteit gerelateerd aan de Nederlandse sluizensector, geoperationaliseerd a.d.h.v. Healey (1998), Khakee (2002) en Brown et al. (2006).

3. Methodologie

Oplossingsrichtingen om de institutionele capaciteit te verbeteren, en daarmee de geschetste barrières te overkomen, zijn gevonden met behulp van onderstaande methodologie.

Dataverzameling

Voor dit rapport zijn data verzameld op strategisch niveau binnen Rijkswaterstaat. In tegenstelling tot de eerste twee rapporten, waarin veel data uit de praktijk is verzameld over de huidige situatie hoe de Nederlandse sector opereert, is er voor gekozen dit rapport specifiek op het strategisch niveau te richten en te kijken hoe vanuit Rijkswaterstaat anders gewerkt zou kunnen worden. Oplossingsrichtingen kwamen namelijk slechts beperkt naar voren in de sessies met praktijkprofessionals, zoals tijdens de georganiseerde workshopmiddag met 46 deelnemers uit de sluizensector. Deze eerder verzamelde data zorgden wel voor een rijk beeld over de huidige situatie hoe de Nederlandse sector opereert. Daarom is er in dit rapport, na een eerdere focus op het projectniveau, verkend hoe het strategisch niveau ziet hoe vanuit Rijkswaterstaat anders gewerkt zou kunnen worden. Hiervoor is een focusgroep georganiseerd met zes strategisch adviseurs van Rijkswaterstaat (zie bijlage 1 voor een deelnemerslijst).

Er zijn drie thema's gevormd op basis van de conclusies uit het eerste rapport. De conclusies werden gebruikt om het probleem neer te zetten en de deelnemers vervolgens te laten discussiëren over oplossingsrichtingen. Per thema is er dertig minuten uitgetrokken. Het eerste thema ging in op de projectmatige samenwerking, wat het leervermogen hindert van project-tot-project. De vraag die werd voorgelegd was hoe dit te verbeteren. In het tweede thema werd de strakke projectscope bediscussieerd en naar oplossingen gezocht om het leervermogen binnen projecten te verbeteren. Het derde thema ging in op het heersende wantrouwen tussen Rijkswaterstaat en marktpartijen en hoe dit om te draaien was naar vertrouwen. De focusgroep is volledig getranscribeerd en gebruikt voor de analyse. Een samenvatting van het gesprek is opgestuurd naar de deelnemers, met de mogelijkheid om op- of aanmerkingen te leveren.

Data-analyse

Uit de transcriptie zijn oplossingsrichtingen gedistilleerd met het in sectie 2 geïntroduceerde kader als kapstok. Eerst zijn uit de transcriptie oplossingsrichtingen bepaald. Ze verschillen van zeer specifiek tot zeer breed; de oplossingen varieerden bijvoorbeeld van het verplicht doorschuiven van minimaal 50% van de projectleden naar een volgend project tot "de scope *je* scope maken". Deze resultaten zijn vervolgens gestructureerd aan de hand van de drie barrières. Per barrière zijn deze oplossingen samengebracht. Tevens is aangegeven op welk niveau (intra- of inter-organisatorisch) dit om een keuze vraagt en welke component (samenwerken, kennisuitwisseling of besluitvaardigheid) daarvoor zou moeten worden ontwikkeld. Tabel 2 geeft een voorbeeld hiervan. Uiteindelijk wordt hiermee inzichtelijk gemaakt voor welke structuren een keuze zou moeten worden gemaakt en welke capaciteiten meer ontwikkeld zouden kunnen worden om het leervermogen te verbeteren.

4. Oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk worden oplossingsrichtingen gepresenteerd, op basis van suggesties uit de focusgroep met topadviseurs. Elke paragraaf behandelt mogelijke oplossingen voor een van de drie barrières, die per paragraaf samengevat worden in een tabel. Vervolgens zullen in paragraaf 4.4 de oplossingsrichtingen worden samengebracht en getrechterd in een aantal concrete aanbevelingen.

4.1. Voorbij de projectmatige samenwerking

Uit de focusgroep kwam sterk naar voren dat het noodzakelijk is om een blik te creëren om over projecten heen te kijken. Dit vraagt om het ontwikkelen van sociaal kapitaal en nieuwe vormen van samenwerking. Met de blik over de projecten heen komt de focus meer op de langere termijn te liggen, wat de leercurve kan bevorderen. Rijkswaterstaat heeft nu de neiging alles in stukjes op te knippen en in te delen in strakke projecten. Door middel van programma's zou er bijvoorbeeld meer aandacht voor de langere termijn kunnen komen. Dit besef kwam bijvoorbeeld in relatie tot de eerste DBFM-contracten:

> *"Daar waar de eerste contracten uitermate moeizaam waren, wat we deden met heel erg veel inhuur, was eigenlijk in het algemeen de conclusie van, "nou, die contracten bieden wel wat kansen, maar het zijn vooral anderen die met de kennis weglopen en Rijkswaterstaat betaalt wel een hoge rekening voor het alsmaar weer inhuren van die kennis." En dat heeft er toe geleid dat er zowel eigenlijk vanuit de politiek bestuurlijke kant gezegd is "dit moeten we programmatisch oppakken, waar we leren van project naar project"."*

Programma's overstijgen de projecten en versterken daarmee de leercurve. In relatie tot nieuwe ontwikkelingen, zoals een nieuwe contractvorm, zie je een leercurve ontstaan over de projecten heen. De eerste DBFM-contracten of prestatiecontracten verlopen eerst moeizaam, maar verbeteren per project steeds meer. Door deze projecten in programma's te clusteren, blijft de opgedane kennis meer behouden en hoeft niet elk project deze kennis opnieuw in te huren. Het helpt om vanuit het programma dit leerproces te begeleiden, in plaats van een externe partij in te huren die hierbij helpt. Op deze manier blijven geleerde lessen meer binnen de organisatie.

Naast de mogelijkheid om lessen van het ene project over te dragen naar het volgende, biedt een programma ook de kans om mee- en tegenvallers op te vangen. Mee- en tegenvallers zijn een inherent onderdeel van projecten; een programma biedt de ruimte ze tegen elkaar weg te strepen en daarmee flexibiliteit in te bouwen. Die flexibiliteit zorgt ervoor dat een project volledig afgerond kan worden en goed overgedragen, voordat het volgende project start. In een programma hoeft het uitlopen van het ene project daarmee niet direct gevolgen te hebben voor het volgende project:

> *"Als je wil leren, dan [moet] je juist in programma's ook flexibiliteit moet inbouwen om dat ene project iets later te starten zodat het [vorige project] afgerond en overgedragen kan worden."*

Een tweede punt is werken naar een vaste groep werknemers die met sluisprojecten bezig zijn. Op dit moment is het tegendeel het geval:

> *"We zijn nu voor de zesde keer een tunnel aan het bouwen. (…) We zijn voor de zesde keer in staat geweest om vanuit de diepste krochten van onze organisatie nog mensen te vinden die geen enkele tunnelervaring hadden en godzijdank konden we er aannemers bij vinden die dit nooit eerder gedaan hadden."*

In andere organisaties wordt er daarentegen vaker met vaste teams gewerkt, om zo ervaringen beter mee te nemen. Uit de focusgroep kwam daarom het voorstel om een projectteam deels door te schuiven naar een volgend project, bijvoorbeeld door de helft van elk team door te schuiven. Door niet iedereen door te schuiven zorg je ervoor dat nieuwe projectleden met nieuwe ideeën aankomen en dat er genoeg oog is voor de lokale context en dynamiek. Gerelateerd hieraan werd in de focusgroep ook de vraag opgeworpen wat de ideale afdelingsgrootte binnen Rijkswaterstaat is die zich met sluizen bezig houdt. De organisatie, zoals directeuren en programmaleiders, zou veel meer over het totaalplaatje moeten nadenken en minder op de losse projecten gefocust zijn: welke kennis moeten we in huis hebben en in welke samenstelling?

Zoals Rijkswaterstaat werknemers zou moeten doorschuiven naar een volgend project, zouden marktpartijen ook langere tijd meegenomen moeten worden om hun ervaringen ten volle te benutten. De focusgroep noemde bijvoorbeeld het meenemen van past performance als beoordelingscriterium bij aanbestedingen:

> *"Zo'n past performance idee, dus dat je voorbij de prijs kijkt hè, ik denk dat daar wel mechanismen te bedenken zijn om aan de ene kant goed gedrag meer te belonen en ook vanuit de markt die teams over te laten gaan. (…) Dat vergt dus een wat slimmere programmering, ook van de aanbesteding. En dat doen we niet. Wij beginnen eigenlijk weer elke keer helemaal opnieuw een project."*

Het programma Sluizen probeert al ideeën op te doen om marktpartijen langer aan een programma te binden. De hier opgedane ervaringen zouden aanknopingspunten kunnen bieden voor toekomstige programma's en projecten die vanuit MultiWaterWerk of de Vervangingsopgave Natte Kunstwerken worden geïnitieerd. De eerste ervaringen van het programma Sluizen laten zien dat marktpartijen de openheid en dialoog waarderen, maar dat als het erop aankomt ze in dit soort sessies gesloten blijven. Het lijkt erop dat partijen hun kaarten voor de borst houden, zoals ook beschreven in rapport 1 (Willems & Busscher, 2014a). Een gerelateerd idee dat geopperd werd is het oprichten van zogenoemde 'bouwteams', waarin Rijkswaterstaat en marktpartijen zelfs nog inniger kunnen optrekken. Dit ligt echter wel gevoelig en lijkt weinig realistisch gezien de bestaande juridische structuren.

De projectmatige samenwerking betekent nu vaak dat opgedane ervaringen door zowel Rijkswaterstaat als marktpartijen verloren gaan. In de focusgroep kwamen ideeën naar voren om een "kenniswolk" te creëren:

> *"Wat ik wel mooi zou vinden, dat je toch probeert te denken over van, wat voor kenniswolk moet je hangen boven dat geheel van overheid en markt en kennisinstellingen. Waar je weet dat de kennis beschikbaar is en ook beschikbaar is voor de partijen die hem nodig hebben op het moment dat ze hem nodig hebben. Daar zit iets heel moeilijks in, en iets uitdagends. Het uitdagende zit erin dat je die kennis van die partijen bij elkaar weet te brengen en tegelijkertijd wil je niet één grote [nieuwe] bouwfraude aan het creëren zijn."*

Er zouden verschillende plekken moeten zijn waar kennis samenkomt:

> *"Je moet ook condensatiepunten hebben. Dat werkte voor planstudies heel goed, want het moet ergens gewoon letterlijk verzameld kunnen worden en eens geanalyseerd kunnen worden. (...) Dat is rondom DBFM denk ik redelijk goed gelukt. Ik denk dus dat het heel belangrijk is dat je een, ja iets, iets organisatorisch inricht waar, waar die kennis bij elkaar komt."*

Zulke plekken bestaan voor een deel al of worden opgezet. Binnen Rijkswaterstaat is de Kennisboom een voorbeeld waar (technische) kennis wordt samengebracht per object. Deze weg weten RWS'ers vooralsnog mondjesmaat te vinden of kost teveel moeite (Willems & Busscher, 2014b). Anderzijds is er het initiatief van De Bouwcampus, waar overheden, kennisinstellingen en marktpartijen actief willen samenwerken en kennis willen delen. Opgedane kennis zou zo veel meer worden verbonden met toekomstige projecten. De aankomende jaren moet De Bouwcampus haar waarde aantonen en laten zien of het in de praktijk werkt.

Probleem	**Oplossing**	**Implicatie voor RWS**
1. Projectmatige samenwerking	*Capaciteiten*	
	- (Delen van) projectteams vast doorschuiven naar een volgend project	Aanstelling van projectteams herzien
	Structuren	
	- Programmatisch werken: het programma als punt waar kennis samenkomt (eerdere projectervaringen) en het programma garandeert een betere overdracht tussen projecten (flexibiliteit)	Voortbouwen op ervaringen van het programma Sluizen, eerste DBFM-contracten, andere programma's als Ruimte voor de Rivier.
	- Past performance mee laten wegen bij beoordeling marktpartijen: vraagt om 'slim programmeren' (NB: Vraag is in hoeverre dit mogelijk is binnen huidige wet- en regelgeving)	Programma's zo inrichten dat 'goed gedrag' van marktpartijen wordt beloond. Incentives?
	- Overkoepelend punt creëren waar kennis samen wordt gebracht en kan worden gedeeld	Uitbouwen en verbinden van de Kennisboom, Neerlands Diep (intra-organisatorisch) en De Bouwcampus (inter-organisatorisch).

Tabel 2: Oplossingen voor barrière 1.

4.2. Voorbij de strakke projectscope

Huidige projecten worden gedomineerd door een focus op tijd en geld. Zoals ook bleek uit de eerste twee rapporten worden evalueren en reflecteren nog vaak als een luxe gezien, wat snel in het gedrang komt met deadlines en begrotingen:

> *"Ik denk dat er wel meer kan, maar dan moeten we ook, dan moeten we ook die projecten meer ruimte geven. Als je een aanbestedingsmeevaller hebt, (...) wordt die meteen ingepikt om iets anders te doen."*

> *"Als een soort rode draad loopt dit erdoorheen: de noodzaak om projecten meer ruimte te geven. Projecten moeten iets minder in de strakke lijnen worden gezet waarin ze nu worden*

gezet, al was het maar om een aantal andere elementen die Rijkswaterstaat ook steeds belangrijker begint te vinden [zoals innovatie en evalueren], om die te kunnen meenemen."

De deelnemers benadrukken daarom dat thema's als kennis, evaluatie en innovatie een integraal onderdeel moeten worden van projecten. Hiervoor wordt gekeken of het Integraal Project Modulen (IPM) profiel verruimd kan worden, door een nieuwe module toe te voegen die specifiek ingaat op kennis, evaluatie en innovatie. Nu worden deze elementen vaak afgedaan als verstorend voor het project, maar door de projectscope te verruimen kan beter aansluiting worden gezocht met ontwikkelingen buiten het project:

R1: *"[Er is] een veld van complexiteitsomhelzing, [hun] kern is "wat leuk, wat een leuke netwerksamenleving hebben we, wat is het allemaal leuk complex, wat is het spannend en wat zijn we toch een mooie organisatie, dat we met dit soort mooie dingen aan de slag mogen gaan." Dat is de ene kant. De andere kant is het veld van de complexiteitsreductie. Het veld van, "luister eens even, we moeten de productie halen." (…) Daar zitten allemaal mensen weer heel fronsend te kijken op het moment dat je überhaupt maar zegt van, "nou, we moesten toch maar eens een onsje meer doen en daar een kilootje meer," dan zeggen ze, "dat betekent dus dat je niet juli haalt, maar september." Dat is ernstig. (…) Hoe komen die [ideeën] in vredesnaam, wat is de bedoeling van de organisatie, hoe moeten die binnenkomen, in het trage veld van productie. Dat is een soort ballotage."*

R2: *"De mensen in de productie zullen zeggen, wij zitten in de snelle wereld, die innovatiemensen zitten alleen maar lastig te wezen. (…) Het illustreert heel goed dat in verschillende werelden ook een verschillend perspectief is op hoe je naar je eigen wereld en die andere wereld kijkt."*

Ook Leendertse (2015) laat zien dat projecten soms bijna autonoom van de organisatie opereren. De onderscheiden wereld van het projectniveau (gericht op "complexiteitsreductie") zou veel meer verbonden kunnen worden met de wereld van het strategisch niveau (gericht op "complexiteitsomhelzing"). Ervaringen uit beide werelden – enerzijds maatschappelijke ontwikkelingen en technische innovaties, anderzijds opgedane praktijkervaringen – zouden door deze verbinding eerder uitgewisseld kunnen worden. Bestaande structuren zouden moeten worden verbeterd om de wereld van het project te verbinden met die van daarbuiten en vice versa. Daarnaast vraagt het om het ontwikkelen van capaciteiten door de projectscope te verruimen en zo een betere plek te bieden voor evalueren en innoveren. Deze verruimde scope zou de nieuwe standaard moeten worden, wat betekent dat projectleden dit als inherent onderdeel van hun taak gaan zien:

"Het zit hem allemaal in als je dat 'de scope' in 'je scope' kunt organiseren in een project. En dat, dat kost veel tijd. Dat kost veel aandacht, dat werkt in principe niet via onderwijssystemen. Dat werkt via Bildung-systemen waarin er dus een dialoog, een echte dialoog moet komen."

Om zo'n dialoog op gang te brengen en ervaringen uit de onderscheiden werelden te verbinden kunnen bestaande structuren als Neerlands Diep worden gebruikt. Bestaande capaciteiten kunnen zo verder worden ontwikkeld om het hebben van een open blik te stimuleren. Verder zouden leidinggevenden actiever het integreren van kennis, evaluatie en innovatie in de projectscope kunnen meenemen, bijvoorbeeld in beoordelingsgesprekken. Ook zou de lijnorganisatie een

soepelere houding moeten aannemen door meer ruimte te geven voor evalueren en reflecteren. Op die manier wordt gestimuleerd dat projecten de strakke scope loslaten.

De leercurve verbeteren begint al met een goede evaluatie van het project. Continuïteit in projectteams en een vaste groep mensen die het leerproces begeleidt dragen hier aan bij, zoals in paragraaf 4.1 uiteengezet. Een projectevaluatie wordt nu vaak als een verplichting gezien, met maar weinig 'follow up' (Willems & Busscher, 2014a). De evaluatie is daardoor vaak slechts een 'koude analyse', zonder dat er echt betekenis aan wordt gegeven. De deelnemers aan de focusgroep noemen een rapportageverplichting een goede manier om projecten te evalueren. Druk van buitenaf verplicht je betekenis te geven. Rijkswaterstaat lijkt die druk zelf niet te kunnen opbouwen als uitvoerende organisatie: *"eigenlijk moet het gisteren al af zijn als je een projectopdracht krijgt"*. Externe, politieke druk kan helpen om dit goed te realiseren, zoals hoe er geleerd is tijdens de eerste DBFM-contracten:

> *"Eén van de grote drivers daarachter was dat de politiek dat deed en dat het Ministerie van Financiën daarbij betrokken was. Binnen Rijkswaterstaat hadden we die sturing en die druk nooit kunnen opbouwen, maar extern bleek dat wel mogelijk. Zeker ook omdat je daar alsmaar over moest rapporteren. Op momenten dat we het wat minder deden schreef het Ministerie van Financiën vrij hard op dat we het weer minder deden, waren we weer heel erg verontwaardigd, maar na een beetje nadenken… Ze hebben eigenlijk wel een punt."*

Met het invoeren van DBFM-contracten was de druk van het Ministerie van Financiën dus de driver voor Rijkswaterstaat om zaken goed te rapporteren. Het dwong Rijkswaterstaat hier aandacht aan te besteden, die Rijkswaterstaat er anders zelf niet aan had besteed. De externe druk geeft dus meer urgentie om te evalueren en te rapporteren.

> *"En wat in dat traject ook is gedaan, is na iedere keer dat dat contract werd toegepast, werd er een evaluatie gedaan die ook niet alleen intern hè, met vijf mensen aan een tafeltje, maar ook met marktpartijen werd gedaan."*

In zulke evaluaties werd er bijvoorbeeld gekeken naar waar tegenaan werd gelopen in het contract en wat de transactiekosten voor marktpartijen zijn om mee te dingen in een aanbesteding. Het huidige programma Sluizen is hier al mee bezig en gaat regelmatig de dialoog met marktpartijen aan waarin gereflecteerd wordt op het proces.

Probleem	**Oplossing**	**Implicatie voor RWS**
2. Strakke projectscope	*Capaciteiten*	
	- Ontwikkelen van een open blik, voor een nieuwe 'projectscope-standaard'	Platforms als Neerlands Diep gebruiken om deze discussie te stimuleren
	Structuren	
	- Verbinden van de projectwereld met de wereld daarbuiten	Projectscope verruimen, verplichten tot meenemen van externe elementen? Soepelere houding van de lijnorganisatie, beoordelingsgesprekken hierop laten focussen?
	- Uitbreiding van het projectteam met elementen als evalueren, reflecteren en innoveren	Het IPM-profiel uitbreiden, een nieuw profiel toevoegen

- Externe, politieke druk om een goede evaluatie te garanderen - Evalueren met de markt	Ministeries van I&M of Financiën kunnen dienen als aanjagers van evaluatie

Tabel 3: Oplossingen voor barrière 2.

4.3. Van wantrouwen naar vertrouwen

In de invulling van de rollen door Rijkswaterstaat en marktpartijen is er vaak geen "gelijkgerichtheid" tussen beide partijen (Leendertse, 2015). Dit voedt het wantrouwen. Illustratief is het winnen van de Bouwpluim, zoals in de focusgroep werd aangehaald:

> *"Op de website van Rijkswaterstaat stond "Rijkswaterstaat heeft de Bouwpluim gewonnen". En bij de BAM stond "de BAM en Rijkswaterstaat hebben de Bouwpluim gewonnen"."*

Beide partijen weten elkaar nog niet goed te vinden. Ook de beelden van elkaar lijken niet altijd te kloppen, zoals de volgende quote illustreert:

> *"Het meest opvallende [tijdens een workshop] was dat de groep opdrachtgevers vond dat de anderen geen goed beeld hadden van de opdrachtgever."*

Je ziet hier het zoeken van Rijkswaterstaat en de markt naar hoe het credo 'meer marktwerking' moet worden ingevuld. Nieuwe manieren van samenwerken komen op, in de vorm van nieuwe contracten als DBFM en allianties, wat vraagt om een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden. Dit beïnvloedt continu het vertrouwen, want de ene partij gedraagt zich opeens anders:

> *"Vertrouwen, dat heeft eigenlijk vooral te maken met dat je ook een beetje voorspelbaar bent. Want als je dat op een gegeven moment niet meer bent, dan wordt het wel heel vervelend. En dat vergt dat je elkaar een beetje moet leren kennen, dan weet je, "o ja, hij is nu even chagrijnig, maar dat gaat dan wel weer over en dan kan je even iets niet zeggen en dat kan wel", en dan reageer je goed op elkaar. Dan bouw je dat op, want dat kost tijd, dat is kapitaal, dat bouw je op. En wat wij dus met het marktmodel binnen projecten doen, tussen projecten, is dat we het gewoon weer weggooien en helemaal opnieuw beginnen."*

De laatste zin toont aan dat het projectmatige werken een gebrek aan continuïteit oplevert (zie 4.1) en daarmee het opbouwen van capaciteiten om te leren belemmert. Door langer samen op te trekken, creëer je voorspelbaarheid en vertrouwen. In de nieuwe samenwerkingsvormen zit die voorspelbaarheid nog te weinig. Het al doende definiëren van de rollen aan beider zijde resulteert uiteindelijk in balans. Door direct een duidelijke, complementaire rolverdeling aan te geven, kan Rijkswaterstaat dit proces versnellen. Echter wordt er nog vaak gekozen voor "prijsconcurrentie". Rijkswaterstaat – net als andere publieke opdrachtgevers – creëert daarmee een situatie die het wantrouwen bevordert:

> R1: *"Er is eigenlijk een permanente druk om als ergens ruimte zit, die weer voor iets anders in te zetten. (…) Dat eigenlijk al tegen de aannemer wordt gezegd van, "joh, weet je wat, we hebben een budget van 300 miljoen, en we hebben eigenlijk nog voor 20 miljoen aan wensen. Doe maar een aanbieding waarin jullie kunnen kijken hoeveel je van die 20 miljoen al in je aanbieding meeneemt." Formeel heet dat niet de laagste prijs, formeel heet dat een soort van plafondprijs.*

Maar in werkelijkheid is het gewoon een prijsvechtcontract, waar al van alles in is gestopt. Dus de ruimte die je nodig hebt om dit te doorbreken, die wordt vooraf al volledig opgevreten door allerlei wensen die al die partijen erin stoppen. (…) En dan zijn er een aantal aannemers die hongerig zijn, want die hebben, ja, toch allemaal mensen rondlopen die ze aan het werk willen, dan denk je, "weet je wat, we proppen het er wel in." Ja, dan hebben we het zelf uitgelokt. En dan is die aannemer daar ook in meegegaan. Dus beide partijen weten dat je dan zo'n relatie aan het aangaan bent."

R2: "*Wat erger is, is dat dat gedrag aan het institutionaliseren is aan de kant van de opdrachtnemers. Die weten dat dit het systeem is. Aannemers zijn een beetje aan het verworden tot opdrachtverwerfmachines, niet meer tot opdrachtuitvoermachines."*

De crux om deze vicieuze cirkel te doorbreken ligt bij Rijkswaterstaat. Haar manier van werken – alles in kleine stukjes, in deelprojecten op te delen – werkt bovenstaande situatie in de hand:

"*Wat wij doen is, wij knippen. Wij blijven eindeloos aan het knippen. Knippen maakt het besturingstechnisch eenvoudig."*

Zo ontstaan er een veelvoud aan strak afgebakende projecten, met eigen (krappe) begrotingen:

"*Als projectleiders inderdaad worden aangesproken op "dit is het vierkantje en daar blijf je ook maar binnen", ja, dan ga je ook een bepaald soort gedrag vertonen. In plaats van dat je zegt, "nou dit is het vierkantje, en natuurlijk blijf je er binnen, maar er kunnen zich situaties voordoen, ik ga alles mogelijk proberen, dan weet ik dat er een mogelijkheid is om te kijken van "hé, hier iets meer, hier iets minder, hier iets anders"."."*

Bovenstaande quote illustreert de cultuurverandering die binnen Rijkswaterstaat zou moeten optreden. Door vanuit Rijkswaterstaat duidelijke rollen te definiëren kan er een cultuurverandering optreden, waarbinnen zowel Rijkswaterstaat als de markt opener zijn en makkelijker ervaringen en kennis delen. Een goede risicoallocatie is hierbinnen juist een voorbeeld van de huidige manier denken; de nieuwe houding is er een van elkaar helpen, door je eigen problemen te delen en daarmee anderen te laten meedenken. Dit is echter wel sterk 'wensdenken' en staat nu ver af van de realiteit. Door middel van innovatiefondsen of allianties delen Rijkswaterstaat en de markt wel steeds meer hetzelfde doel. Rijkswaterstaat moet hierin wel het voortouw nemen en haar ambities duidelijk maken:

"*En dan wil ik op een gegeven ogenblik niet meer beschuldigd worden van schijtluizerigheid, dat is natuurlijk wel een beetje zo."*

Desondanks stelt ook de focusgroep de vraag of bovenstaande cultuurverandering nodig is:

"*De hele onderliggende toon bij jullie en eigenlijk ook bij heel veel respondenten als ik het zo zie is: er kan zoveel meer. Er kan zoveel meer als we op een wat andere manier met elkaar zouden optrekken. (…) Is dat nou zo? Hebben we nou dat gevoel of hebben we hier best een redelijk volwassen relatie te pakken? Met redelijk wat wantrouwen, maar ook met een paar mooie voorbeelden?"*

Met andere woorden, gaat het eigenlijk niet gewoon goed met de huidige manier van werken? Dit geeft eens te meer dat de cultuuromslag een strategische keuze is voor Rijkswaterstaat en hoe ze zichzelf wil positioneren de aankomende jaren.

Probleem	Oplossing	Implicatie voor RWS
3. Wantrouwen RWS-Markt	*Capaciteiten*	
	- Verder ontwikkelen van de nieuwe rollen en daarmee verwachtingen duidelijk maken	Helder maken hoe RWS zich positioneert in nieuwe samenwerkingsvormen als DBFM
	- Cultuurverandering binnen de sector	Strategische keuze: als je bepaalde stappen wilt zetten (meer leren, meer innoveren), moeten andere keuzes worden gemaakt
	Structuren	
	- Ruimere opzet van projecten, waar de lucht nog niet uit is gehaald / volgestopt is met eisen	Stoppen met (deel)projecten op te knippen en ondertussen veel te eisen

Tabel 4: Oplossingen voor barrière 3.

5. De oplossingen samengebracht: drie aanbevelingen

Dit rapport bespreekt hoe vanuit Rijkswaterstaat het leervermogen van de Nederlandse sluizensector verbeterd zou kunnen worden aan de hand van het concept institutionele capaciteit. De Nederlandse sluizensector lijkt op een kruispunt te staan: kiest ze ervoor om verder te gaan op de bekende, vertrouwde weg, of is een meer radicale ommezwaai noodzakelijk? Met het vooruitzicht van 52 sluizen die voor 2040 vervangen moeten worden lijkt een 'window of opportunity' te ontstaan om anders te werk te gaan. Dit concluderende hoofdstuk analyseert de oplossingsrichtingen en brengt ze samen tot een drietal aanbevelingen, waarbinnen structuren en capaciteiten worden onderscheiden die ontwikkeld zouden moeten worden om het leervermogen te verbeteren. Uitgangspunt hierbij is steeds om de leercurve te versterken.

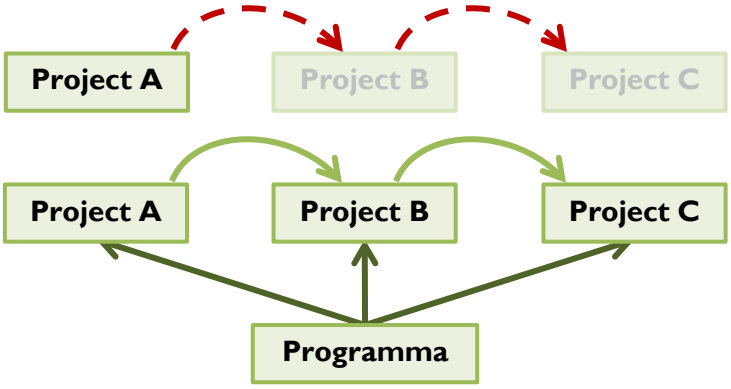
Rijkswaterstaat focust al veel op leren. Alle drie de rapporten tonen een organisatie die druk bezig is met leren en evalueren op de eigen manier van werken. In de praktijk toont dit zich bijvoorbeeld in initiatieven als Neerlands Diep, de Kennisboom en De Bouwcampus. Ook binnen programma's en projecten zijn vaak momenten ingepland voor reflectie. Kortom, er is al veel. Desondanks heerst er binnen Rijkswaterstaat een gevoel van dat het beter kan en dat bijvoorbeeld de samenwerking met de markt nog niet ten volle benut wordt. Deze samenwerking is dynamisch en is zich nog steeds aan het ontwikkelen, met DBFM als nieuwste loot aan de stam in de sluizensector. Onze belangrijkste bevinding is dat bestaande elementen waarbinnen geleerd wordt gefragmenteerd van elkaar bestaan en soms al snel ondersneeuwen in de hectiek van een project. Ons advies is daarom om enerzijds bestaande structuren beter te verbinden en anderzijds nieuwe verbindingen te ontwikkelen.

In het vorige hoofdstuk zijn per barrière verschillende oplossingsrichtingen beschreven om het leervermogen in de Nederlandse sluizensector te verbeteren. Tabel 6 vat ze samen. Uit de oplossingsrichtingen om het leervermogen van de Nederlandse sluizensector te verbeteren zijn een aantal gezamenlijke punten te trechteren, samen te vatten in drie aanbevelingen.

	Projectmatige samenwerking	**Strakke projectscope**	**Wantrouwen RWS-Markt**
Barrière	Lessen van het ene project belanden nu niet per se in het volgende project	Door de focus op tijd en geld, komen evalueren en reflecteren in het gedrang	Het wantrouwen tussen beide partijen resulteert in een weinig vruchtbare voedingsbodem voor samenwerking
Oplossingsmogelijkheid *- Intra-organisatorisch*	1. Programmatisch werken 2. Doorschuiven van projectteams	1. Verbreding van de projectscope 2. Externe, politieke druk	Verlichten van de projectdruk: weg van de 'prijsconcurrentie'
- Inter-organisatorisch	Marktpartijen onderdeel laten worden van een langer traject (past performance?)	Creëren van condensatiepunten van kennis	Heldere invulling geven aan de rolverdeling RWS-Markt om zo verwachtingen duidelijk te maken

Tabel 5: Samenvatting barrières en oplossingsrichtingen.

Aanbeveling 1: *Ontwikkel structuren die zorgen voor meer vastigheid binnen en tussen projecten.*



Figuur 3: Het ontwikkelen van een blik over de projecten heen.

Projectteams wisselen nu vaak, zowel aan de kant van Rijkswaterstaat als marktpartijen. Dit hindert het leervermogen, met name tussen projecten. Door structuren te ontwikkelen die over de projecten heen werken, kan er meer vastigheid gecreëerd worden binnen en tussen projecten. Het gaat om het creëren en versterken van specifieke plekken binnen de organisatie waar ervaringen samen komen. Ervaringen kunnen op die manier makkelijker worden doorgegeven. De volgende twee structuren zijn aan te bevelen:

- *Programmatisch werken*
  Programma's kunnen dienen als een bindmiddel tussen projecten, als een centrale plek waar de projectteams samen komen en kennis kunnen uitwisselen. Een programma biedt tevens flexibiliteit tussen projecten, zodat het volgende project pas hoeft te starten als het eerdere project volledig is afgerond en geëvalueerd.

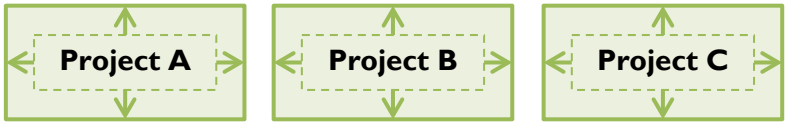
- *'Condensatiepunten' van kennis*
  Naast het specifieke programma waarbinnen ervaringen worden uitgewisseld, zouden er overstijgende plekken moeten bestaan om kennis delen mogelijk te maken. Bestaande initiatieven zoals de Kennisboom (binnen Rijkswaterstaat) of De Bouwcampus (binnen

de sector) zouden hiervoor ingezet kunnen worden. Het is daarom aan te bevelen deze structuren meer te promoten en beter toegankelijk te maken.

Ook kunnen capaciteiten ontwikkeld worden binnen projectteams door ze langer met elkaar te laten samenwerken, meerdere projecten lang. Hierbij denken we concreet aan:

- *Het (deels) doorschuiven van projectteams naar een volgend project*
  Het (deels) doorschuiven van projectteams stimuleert het voortbouwen op voorgaande projecten en verkleint de kans dat 'het wiel opnieuw wordt uitgevonden'. Hoewel lastig binnen de huidige juridische kaders, is ook aan te bevelen te kijken naar mechanismen hoe marktpartijen langer bij een reeks van projecten betrokken kan blijven, zoals 'past performance'.

Aanbeveling 2: *Creëer meer lucht in projecten.*



Figuur 4: Het creëren van meer ruimte binnen projecten.

De strakke projectscope belemmert het leervermogen, waardoor momenten van reflectie al snel het onderspit delven. De verzamelde data laten zien: ontdoe projecten uit hun strakke keurslijf als je leren wilt promoten. Dit betekent voorbij een aanbesteding waar de prijs leidend is. Daarentegen zouden projecten meer oog moeten krijgen voor leren en innoveren, waarmee ook de verbinding met de wereld buiten het project kan worden gezocht. Om elementen als leren, innoveren en reflecteren te promoten, zouden structuren hier meer aandacht aan moeten besteden:

- *Uitbreiding van het project met een nieuwe module reflecteren & innoveren*
  Het huidige IPM-profiel zou kunnen worden uitgebreid met een nieuw profiel dat zich specifiek focust op reflecteren en innoveren. Daarmee wordt reflecteren steeds meer de norm en kunnen projectteams hierop ook beoordeeld worden. Bovendien biedt het de mogelijkheid om zaken die nu als verstorend voor het project worden gezien te incorporeren; de wereld van het project kan zo meer verbonden worden met de wereld daarbuiten.

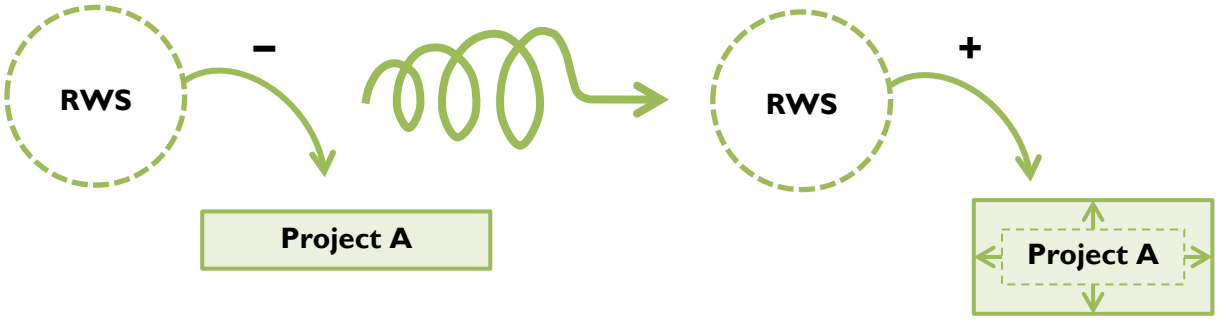
- *Externe, politieke of bestuurlijke druk helpt om te reflecteren*
  Druk van buitenaf kan helpen om effectief te evalueren, zo bleek uit de focusgroep. Het vraagt om een keuze binnen Rijkswaterstaat: als we veel waarde hechten aan een goede evaluatie, moeten we hier ook zorg voor dragen. Als uitvoerende organisatie zou daarom externe 'hulp' hiervoor kunnen worden ingeschakeld om de noodzaak tot evalueren te benadrukken.

Evalueren en reflecteren vraagt bovendien om een andere houding van werknemers. Deze capaciteiten zouden beter ontwikkeld kunnen worden binnen de sector:

- *Ontwikkel professionals tot 'reflective practitioners'*

Huidige professionals uit de praktijk lijken met name gericht op het verbeteren van bestaande processen (*single-loop learning*). De opgezette structuren waarbinnen zij opereren stimuleren dit. Echter is het ook nodig af en toe een stapje terug te doen en te reflecteren op de huidige praktijk (*double-loop learning*). In Schön's (1984) terminologie ontbreekt het aan 'reflective practitioners': professionals die actief gedurende projecten reflecteren op hun werkwijze en zo nodig bijsturen. Dit ligt in het verlengde van open organisatiestructuur die onder andere Pahl-Wostl et al. (2007) voor ogen hebben.

Aanbeveling 3: *Doorbreek de houdgreep en geef ruimte aan projecten en de markt.*



Figuur 5: Het doorbreken van de vicieuze cirkel.

De huidige manier van werken hindert het lerend vermogen van Rijkswaterstaat, doordat ze geneigd is elk project op te knippen en vol te stoppen met additionele eisen. Projecten worden hierdoor nog te vaak op prijs gegund, wat een weinig vruchtbare bodem is voor verdere samenwerking. Wantrouwen tussen Rijkswaterstaat en de markt is het resultaat. Deze vicieuze cirkel kan worden omgedraaid door het project te ontlasten en daarmee meer verantwoordelijkheden neer te leggen bij zowel projectteams als marktpartijen. Dit is met name een zaak van het opbouwen van capaciteiten: welke kant wil je als sector op? De volgende punten kunnen bijdragen aan het opbouwen van capaciteiten en daarmee het doorbreken van de vicieuze cirkel:

- *Duidelijke rolverdeling RWS-Markt*
  De nieuwe vormen van samenwerking zetten de bestaande samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de markt onder druk. Er wordt nieuw gedrag verwacht van beide partijen. Rijkswaterstaat als opdrachtgever zou hierin het voortouw moeten nemen. Van belang is daarom hoe Rijkswaterstaat zich positioneert binnen nieuwe samenwerkingsvormen als DBFM en allianties en hoe ze dit communiceert met marktpartijen.

- *Cultuurverandering binnen de sector*
  In het verlengde van het vorige punt zou Rijkswaterstaat veel meer de consequenties duidelijk moeten maken als ze een bepaalde kant op wil. Als je zaken zoals meer leren en meer innoveren inderdaad meer aandacht wilt geven en je hierin stappen wilt zetten, dan vraagt het om een strategische keuze. De prijs als leidmotief zou los moeten worden gelaten en andere elementen zouden actief mee moeten worden genomen én als zodanig worden gewaardeerd.

Deze cultuurverandering kan doorwerken in de bestaande structuren. We denken hierbij vooral aan:

- *Ruimere opzet van projectscopes*
  Projecten zouden de ruimte moeten krijgen om te leren en te innoveren, in plaats van dat ze volgestopt zijn met additionele eisen. Zaken als evalueren en innoveren zouden daarmee een volwaardige plaats moeten krijgen binnen projecten. Deze aanbeveling ligt in het verlengde van een extra module opnemen in het IPM-profiel.

Literatuur over het verbeteren van het leervermogen hecht veel waarde aan samenwerking. Rijkswaterstaat lijkt hier ook veel oog voor te hebben. Echter, in de praktijk is dit minder zichtbaar. De ontwikkeling richting meer samenwerking of 'gelijkgerichte' belangen tussen Rijkswaterstaat en marktpartijen vraagt om strategische keuzes. Rijkswaterstaat zou haarzelf duidelijk moeten positioneren in de ontwikkeling van nieuwe samenwerkingsvormen als allianties en DBFM-contracten. Tot op heden lijkt de prijs leidend te zijn in aanbestedingen, wat de samenwerking niet bevordert. Door meer aandacht te geven aan leren, evalueren, reflecteren en het gezamenlijk belang hiervoor kan de vicieuze cirkel doorbroken worden waardoor Rijkswaterstaat en de markt elkaar nu in de houdgreep houden. Als publiek opdrachtgever zou Rijkswaterstaat daarin het voortouw moeten nemen.

Literatuurverwijzingen

Alexander, E.R. (1995). *How Organizations Act Together. Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Gordon and Breach Publishers, Luxembourg.

Brown, R., Mouritz, M. & Taylor, A. (2006) *Institutional capacity.* In: Wong, T.H.F. (red.) *Australian Runoff Quality.* Engineers Australia, Canberra, pp.1-20

Brown, R.R. & Farrelly, M.A. (2009) *Delivering sustainable urban water management: a review of the hurdles we face.* Water Science & Technology, 59(5), pp.839-846

Brown, R.R. (2008) *Local Institutional Development and Organizational Change for Advancing Sustainable Urban Water Futures*. Environmental Management, 41(2), pp.221-233

Gerling, C. (2014) *Inter-project learning of innovations. A study in learning of innovations from project to project at Rijkswaterstaat.* Masterscriptie, Technische Universiteit Delft, Delft

Grindle, M.S. & Hilderbrand, M.E. (1995) *Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?* Public Administration and Development, 15(5), pp.441-463

Healey, P. (1998) *Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning.* Environment & Planning A, 30(9), pp.1531-1546

Healey, P. (2006) *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies* (2nd edition). Palgrave Macmillan, Hampshire

Khakee, A. (2002) *Assessing Institutional Capital Building in a Local Agenda 21 Process in Göteborg.* Planning Theory & Practice, 3(1), pp.53-68

Leendertse, W.L. (2015) *Publiek-Private Interactie in Infrastructuurnetwerken. Een zoektocht naar waardevolle marktbetrokkenheid in het beheer en de ontwikkeling van publieke infrastructuurnetwerken.* CPI, Koninklijke Wöhrmann, Zutphen

Pahl-Wostl, C. et al. (2007) *Managing Change toward Adaptive Water Management through Social Learning.* Ecology & Society, 12(2), 30

Schön, D.A. (1984) *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action.* Basic Books, New York

Van de Meene, S. (2008) *Institutional Capacity Attributes of Sustainable Urban Water Management: the Case of Sydney, Australia.* Paper gepresenteerd op de 11de International Conference on Urban Drainage, Edinburgh

Van de Meene, S.J. & Brown, R.R. (2009) *Delving into the "institutional black box": revealing the attributes of sustainable urban water management regimes.* Journal of the American Water Resources Association, 45(6), pp.1448-1464

Van der Brugge, R. & Rotmans, J. (2007) *Towards transition management of European water resources*. Water Resources Management, 21(1), pp.249-262

Willems, J.J. & Busscher, T. (2014a) *De Nederlandse sluizensector: in de houdgreep?* Rapport voor MultiWaterWerk/Rijkswaterstaat. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

Willems, J.J. & Busscher, T. (2014b) *Samen uit de houdgreep.* Rapport voor MultiWaterWerk/Rijkswaterstaat. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

Bijlage 1: deelnemerslijst focusgroep

De focusgroep vond plaats op 10 februari 2015 in De Bouwcampus te Delft.

Deelnemers (allen RWS)

1.	Maarten van der Vlist	topspecialist adaptief watermanagement
2.	Paul Spierings	topadviseur aanleg
3.	Jos Arts	topspecialist leefomgeving
4.	Wim Holleman	topspecialist markt en inkoop
5.	Hans Jeekel	topadviseur kennis en integratie
6.	Hans van Saan	adviseur afdeling kennis- en innovatiemanagement WVL

Toehoorders

1.	Arjan Hijdra	projectleider MultiWaterWerk (RWS)
2.	Jordy Janssen	masterstudent planologie (RUG)

Gespreksleiding

1.	Tim Busscher	universitair docent planologie & infrastructuur (RUG)
2.	Jannes Willems	promovendus planologie & infrastructuur (RUG)