

De nieuwe bruggenbouwer: bestuurskracht van Rijkswaterstaat in een vernetwerkte en gefragmenteerde samenleving

Mike Duijn, Jitske van Popering-Verkerk, Jannes Willems, en Arwin van Buuren

Department of Public Administration & Sociology
Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
Erasmus Universiteit Rotterdam.

Rijkswaterstaat is typisch een organisatie die voor bestuurskundigen tegenstrijdige associaties oproept. Opggericht in 1798, in de Franse tijd, werd de organisatie gaandeweg een symbool voor een gestructureerde en daadkrachtige uitvoering van publieke taken in Nederland. Een uitvoeringsorganisatie die de drie netwerken die onder haar beheer vallen – wegen, vaarwegen en watersysteem – met een ongekennde voortvarendheid heeft ontwikkeld en beheerd. Een organisatie ook die, zeker in de regio's, een onmisbare bijdrage levert aan de ordening van ons land, steeds meer in partnerschap met regionale overheden, bedrijven, belangengroepen en bewoners. Op dit moment zien we dat de omgeving waarin Rijkswaterstaat opereert om een andere rol van Rijkswaterstaat vraagt. In plaats van zelf de bruggenbouwer te zijn, ontwikkelt Rijkswaterstaat zich tot één van de bruggenbouwers tussen partijen in een sterk vernetwerkte en gefragmenteerde samenleving.

Het is zeer waarschijnlijk dat in 2050 de complexiteit van samenwerkingsverbanden en de meervoudigheid in rollen die daarbij nodig is, alleen maar verder is toegenomen. Hoe kan Rijkswaterstaat ook in 2050 een bestuurskrachtige organisatie zijn in een dynamische, veeleisende maatschappelijke omgeving? Deze vraag staat centraal in dit essay. Na een korte beschouwing over het begrip bestuurskracht, presenteren we twee denkrichtingen die wat ons betreft symbool staan voor de wijze waarop Rijkswaterstaat in 2050 haar rol in de samenleving speelt.

Bestuurskracht in 2050

Onder bestuurskracht verstaan we hier het vermogen om maatschappelijke opgaven te definiëren en op te lossen, alsmede publieke waarden te realiseren. Bestuurskracht is niet langer beperkt tot de sturingsmogelijkheden van een overheidsorganisatie die volgens een hiërarchisch sturingsmodel, lagere overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven opdracht geeft om met inzet van middelen, een bepaalde opgave op te lossen. Bestuurskracht gaat in toenemende mate over de vraag of een overheidsorganisatie, zoals Rijkswaterstaat, haar taken en doelen kan realiseren in samenspel met andere publieke, private en maatschappelijke actoren.

De drie netwerken die Rijkswaterstaat beheert, vertegenwoordigen een grote publieke waarde die verder strekt dan haar primaire functionaliteit. Het ontwikkelen, realiseren en behouden van deze publieke waarde is in de huidige samenleving niet enkel meer een taak van overheden. Publieke, private en maatschappelijke partijen definiëren gezamenlijk de opgaven, en ontwikkelen en realiseren gezamenlijk oplossingen met publieke waarde. Dit geldt ook voor Rijkswaterstaat: haar bestuurskracht wordt in toenemende mate niet meer alleen bepaald door haar eigen middelen en sturingsmogelijkheden, maar gaat over de vraag of zij haar doelen kan realiseren en taken kan uitvoeren in dynamische, steeds wisselende publieke, private en maatschappelijke

samenwerkingsverbanden. Door het verbinden van opgaven en belangen, worden hulpbronnen gedeeld en ontstaat niet alleen meer bestuurskracht maar ook publieke méérwaarde.

In de bestuurskunde wordt dit ontwikkelingsproces verwoord in de Engelse termen government en governance. Enerzijds besturen overheidsorganisaties door government; zij nemen besluiten om sturing te geven aan het oplossen van maatschappelijke opgaven. Deze besluiten worden genomen op basis van politiek-bestuurlijke aansturing en vanuit de formeel bepaalde bevoegdheden. Anderzijds besturen overheden door governance; zij werken samen met andere overheden, maatschappelijke partijen, bedrijven en burgers om gezamenlijk maatschappelijke opgaven op te lossen. Deze samenwerking is gebaseerd op gelijkwaardigheid en interacties in netwerken¹.

Als we een doorkijk geven naar 2050, dan zal de noodzaak voor aanpakken die gegrond zijn in de governance-benadering, toenemen. Steeds vaker zal Rijkswaterstaat gevraagd worden als gelijkwaardige partner en in steeds wisselende rollen mee te doen, te coördineren of te ondersteunen in governance netwerken. Waar de Markerwadden (zie kader) nu nog een uitzondering zijn, verwachten we dat maatschappelijke en private partijen steeds meer initiatief zullen nemen om zelf publieke waarden te realiseren binnen of met gebruikmaking van de infrastructurele netwerken van Rijkswaterstaat. Het is zeker niet denkbeeldig dat over dertig jaar maatschappelijke of private initiatieven zelf een zoetwaterkanaal aan leggen in droge gebieden of zelf waterwerken exploiteren voor de opwek van duurzame energie.

Wat betekent dit voor Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie die nu nog vaak zijn bestuurskracht ontleent aan een government-benadering? Vaak wordt gedacht dat een toenemende noodzaak voor governance, hand in hand gaat met een afnemend nut van government. Maar dit kan ook wel eens anders gaan. Namelijk dat de roep om government net zo goed toeneemt. Juist wanneer er meer in samenwerking wordt gerealiseerd, zal ook de roep om het garanderen van de wettelijke kerntaken, het borgen van de formele verantwoordelijkheden en een duidelijke rol voor het politiek bestuur toenemen.

Bestuurskracht anno 2050 vraagt van Rijkswaterstaat om deze beide rollen te combineren en om te investeren in tweebenigheid: enerzijds gelijkwaardig partner zijn en vanuit een open houding samenwerken aan publieke waarden, en anderzijds duidelijk én transparant sommige kerntaken en -verantwoordelijkheden vanuit het publieke primaat blijven behartigen. Denk aan bepaalde normen voor doorstroming op Rijkswegen en voor waterveiligheid langs Rijkswateren. In ons recente onderzoek hebben we twee bestuurskundige innovaties zien ontwikkelen, die hiervoor illustratief zijn en die aan belang zullen winnen.

Bestuurskracht door inclusief assetmanagement

Als beheerder van de drie netwerken, zien we dat de rol van Rijkswaterstaat als assetmanager in ontwikkeling is. In enkele voorbeelden zien we dat assetmanagement wordt verbreed door andere waarden aan het asset te koppelen en de oorspronkelijke functies van de infrastructuur daaraan te koppelen. Bewoners ontwikkelen zelf ideeën om de infrastructuur op andere manieren te gebruiken. Denk bijvoorbeeld aan het medegebruik van geluidswallen langs snelwegen voor het opwekken van

¹ Kooiman, 1999; Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1996; Stoker, 1988

zonne-energie of van primaire waterkeringen (stadsdijken Zwolle; Afsluitdijk, Brouwersdam), waarvoor ecologisch en recreatief medegebruik wordt bepleit. Dit medegebruik kan leiden tot maatschappelijke méérwaarde omdat er andere dan de kernbelangen van Rijkswaterstaat, worden mede-behartigd. Steeds vaker vragen private partijen of zij hun ideeën kunnen realiseren door aan te haken bij de assets van Rijkswaterstaat. Denk bijvoorbeeld aan initiatieven voor getijdenenergie, waarbij Rijkswaterstaat een dam of sluis beschikbaar stelt voor het opwekken van deze vorm van duurzame energie en dit ook nog bijdraagt aan de waterkwaliteit.

Voor 2050 verwachten we dat dit 'inclusief of ontvankelijk assetmanagement' essentieel zal zijn in een klein, dichtbevolkt en hoogdynamisch land als Nederland². De waarde van de Rijkswaterstaat netwerken kan vergroot worden door een integratieve en inclusieve aanpak, waarin de assetmanager nieuwe waarden incorporeert³. Rijkswaterstaat speelt hierin als assetmanager een centrale rol, omdat zij vaak als eerste signaleert wanneer een kunstwerk verouderd is (technisch dan wel functioneel) of wensen, vragen en ambities hoort vanuit de omgeving. Van een beheerder als Rijkswaterstaat wordt verwacht deze ontwikkelingen samen te brengen en tegelijkertijd de oorspronkelijke functie van de infrastructuur te garanderen. Het ontwikkelen en beheren van infrastructuur wordt dan een gezamenlijke uitdaging.⁴

Bestuurskracht door het realiserend vermogen van de samenleving

Een tweede ontwikkeling die onmisbaar is voor een bestuurskrachtig Rijkswaterstaat in 2050, is de uitdaging om beter gebruik te maken van het realiserend vermogen in en van de samenleving. Lange tijd kon Rijkswaterstaat bouwen op, wat wij hier realisatiekracht 1.0 noemen. Rijkswaterstaat kon vanuit haar eigen middelen, bevoegdheden en organisatie haar taken realiseren. In de tweede helft van de 20^e eeuw is dit verschoven naar een mix van overheden en markt. Realisatiekracht 2.0 vertrouwt op (semi-)private organisaties en marktprincipes in de realisatie van haar taken. Het 'markt, tenzij...'-principe dat Rijkswaterstaat hanteert, is hier een voorbeeld van. Deze 2.0-versie van bestuurskracht komt bijvoorbeeld tot uiting in bepaalde contractvormen, zoals DBFM(O), waarmee Rijkswaterstaat een groot deel van de taken en verantwoordelijkheden voor het (functionele) ontwerp, de aanleg en het beheer en onderhoud, bij het bedrijfsleven en financiële instanties (investeerders) legt.

Inmiddels zien we de eerste signalen dat het realiserend vermogen van anderen onmisbaar is voor Rijkswaterstaat om haar taken uit te voeren. Het vermogen van de samenleving zich te mobiliseren, de kennis uit de samenleving en de uitvoeringskracht van burgerinitiatieven zijn in toenemende mate onmisbaar. Richting 2050 zien we dan ook realisatiekracht 3.0, waarin het organiserend en realiserend vermogen van de samenleving centraal staat. Gedacht kan worden aan een initiatief als Holwerd aan Zee, waarbij burgers zelf een visie ontwikkelen om de economische teruggang in het gebied te keren

² Denk aan de uitspraken van premier Rutte in Nieuwsuur (13 november 2019) over het eerste maatregelenpakket voor de omgang met de stikstofcrisis. Van grenzen aan de economische groei wil hij niet spreken. "Heel veel kan als we allemaal inschikken. Dat zal de komende tijd moeten. We zijn de vierde economie van de wereld, we moeten veel slimmer omgaan met onze groei." Kortom, we moeten streven naar meer meervoudigheid, duidelijkere keuzes en combinaties van belangen.

³ Willems, 2018; Zandvoort & Verweij, 2019

⁴ Roovers & Van Buuren, 2016

en erin slagen een krachtige coalitie van partijen achter een plan te krijgen waarin onder andere een verbinding met de Waddenzee wordt voorgesteld. Dit vraagt van Rijkswaterstaat een uitnodigende stijl waarin zij initiatieven uit de samenleving faciliteert⁵. Het vraagt om een open houding waarbinnen Rijkswaterstaat, samen met maatschappelijke partijen, op zoek gaat naar synergie. Het kan ook betekenen dat Rijkswaterstaat steeds vaker de samenleving de gelegenheid geeft om haar eigen voorkeursalternatief te challengen en in te wisselen voor een alternatief dat de samenleving zelf genereert (denk aan het programma Ruimte voor de Rivier).

Illustratie: Bestuurskracht in het Markermeer

De waterkwaliteit in het Markermeer – beheerd door Rijkswaterstaat – is al lange tijd een punt van zorg. Natuurmonumenten daagde Rijkswaterstaat uit met een vernieuwend plan om nieuwe eilandjes in het Markermeer te realiseren: de Marker Wadden. Dit zou niet alleen de waterkwaliteit verbeteren, maar ook zouden de eilanden een vogelparadijs worden én werd er gewerkt aan innovatieve waterbouw. Tevens bood de Marker Wadden kansen voor ruimtelijke ontwikkeling (recreatie). Door deze waaier aan doelen hebben het Rijk, regionale overheden, en private partijen (Postcodeloterij) geld ingelegd om de plannen te realiseren. Het projectteam wordt gevormd door Rijkswaterstaat én Natuurmonumenten en de oplevering van de eilanden staat gepland voor 2020. Dit voorbeeld toont hoe Rijkswaterstaat haar assets openstelt voor andere partijen (inclusief assetmanagement), en ruimte biedt aan initiatief uit de samenleving (realiserend vermogen).

Tot slot: de publieke waarde van Rijkswaterstaat

In dit essay hebben we stilgestaan bij de bestuurskracht van Rijkswaterstaat in 2050. Wellicht is het u opgevallen dat wij daarbij regelmatig hebben gesproken over ‘publieke waarden’. Achter de zoektocht naar wat de bestuurskracht van Rijkswaterstaat uitmaakt, zit namelijk een meer fundamentele vraag: wat is het bestaansrecht van Rijkswaterstaat in 2050? Dat is niet alleen of vooral het zijn van een doelmatige uitvoeringsmachine die zorgt voor het succesvol aanleggen en beheren van de netwerken die zij onder haar beheer heeft. Net zo min is dit het als Rijkswaterstaat zijn van een taakorganisatie, die binnen strikt geformuleerde kerntaken opdrachten van de minister uitvoert.

Voor ons is de essentie dat Rijkswaterstaat publieke waarden creëert in Nederland. Zij creëert vanuit haar netwerken onmisbare waarden, denk bijvoorbeeld aan bereikbaarheid of droge voeten. Maar door dat te doen creëert zij een vliegwielt of ontstaan er meekoppelkansen voor andere waarden zoals leefomgeving, een duurzame energievoorziening en biodiversiteit. Rijkswaterstaat zal steeds meer afgerekend worden op haar vermogen om deze vormen van publieke waarde te realiseren of te faciliteren. Het opdrachtgeverschap van Rijkswaterstaat vermaatschappelijkt.

Rijkswaterstaat als archipel

Dit vraag van Rijkswaterstaat om zich, in plaats van één Rijkswaterstaat, door te ontwikkelen naar een echte netwerkorganisatie. Om haar vermogen om publieke waarden te realiseren te vergroten moet Rijkswaterstaat niet opereren als één Rijkswaterstaat, maar transformeren tot een archipel van organisatieonderdelen die goed aangesloten zijn op regionale netwerken, maatschappelijke bewegingen en de realisatiekracht van niet-overheden. Decentraler aangestuurd, met meer nadruk op verbindende, waardencreërende competenties, die niet alleen worden gewaardeerd in (tijdelijke) hulpstructuren waar de organisatie zich nu van bedient, maar die ook in het hart van de organisatie worden georganiseerd en verankerd.

⁵ Van Buuren, 2018

In de archipel is veelvormigheid leidend, omdat het samenspel met andere partijen om dynamisch maatwerk vraagt. De archipel als metafoor betekent ook een organisatie met de kwaliteiten van barba papa: steeds van rol en strategie veranderend al naar gelang de omgeving daarom vraagt. Niet de eigen taak is leidend, maar de opgave zoals de samenleving die formuleert en waaraan Rijkswaterstaat met haar taak kan bijdragen. Of andersom: een samenleving die iets wil realiseren en waar Rijkswaterstaat slim in meekoppelt. Het realiseren van publieke waarde vraagt immers om een zekere vorm van pragmatisme: doen wat nodig is, in plaats van doen wat afgesproken is⁶. Rijkswaterstaat is daarmee niet langer meer het verlengstuk van de rijksoverheid, maar is van iedereen. De staat binnen de staat is definitief ten grave gedragen.

Referenties

- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130-148.
- Buuren, M.W. van (2018). *Uitnodigend bestuur: Het organiseren van ruimte voor initiatief*. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam. <https://repub.eur.nl/pub/111106>
- Kooiman, J. (1999). Social-political governance: overview, reflections and design. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(1): 67-92.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics, and the State*. Londen: Palgrave Macmillan
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Roovers, G. J. & Van Buuren, M. W. (2016). Stakeholder participation in long term planning of water infrastructure. *Infrastructure Complexity*, 3(1): 1-13.
- Stoker, G. (1998) Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal*, 50(155): 17-28.
- Willems, J. J. (2018). Beyond maintenance: emerging discourses on waterway renewal in the Netherlands. *Transport Policy*, 72: 1-12
- Zandvoort, M. & Verweij, S. (2019). Functioneel sturen op renovatie en vervanging. *OTAR*, 100(1): 10-13.

⁶ Alford & Hughes, 2008